



"Le processus de l'intégration juridique des autorités traditionnelles dans l'administration moderne de la République du Zaïre"

Pemako, Vundowe T'Angambe

Abstract

NA

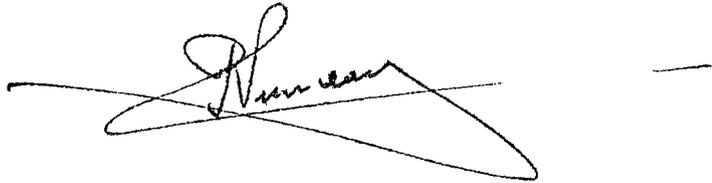
Document type : *Thèse (Dissertation)*

Référence bibliographique

Pemako, Vundowe T'Angambe. *Le processus de l'intégration juridique des autorités traditionnelles dans l'administration moderne de la République du Zaïre*. Prom. :

A mon cher ami Francis DELPERÉE,
en souvenir de l'accueil si amical et fraternel
que vous m'avez réservé lors de mon arrivée
et durant mon séjour à LOUVAIN.

LOUVAIN, le 7^e septembre 1993

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jean", with a large, sweeping flourish underneath.

UNIVERSITE CATHOLIQUE
LOUVAIN - LA - NEUVE
FACULTE DE DROIT
BIBLIOTHEQUE

UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN
Faculté de Droit – Unité de Droit Public
Année académique 1972-1973

PF 06

UNIVERSITE CATHOLIQUE
LOUVAIN - LA - NEUVE
FACULTE DE DROIT
BIBLIOTHEQUE

**LE PROCESSUS DE L'INTEGRATION JURIDIQUE
DES AUTORITES TRADITIONNELLES DANS
L'ADMINISTRATION MODERNE DE LA
REPUBLIQUE DU ZAÏRE
(DE 1885 à 1972)**

VOLUME I

Sous la direction de
Monsieur le Professeur P. DE VISSCHER

Thèse pour le Doctorat spécial
en Droit public et administratif
présentée

par

VUNDOWE t'ANGAMBE PEMAKO
Chercheur à la Faculté de Droit
de l'Université Catholique de Louvain

1973

L E J U R Y

Président : Monsieur le Professeur Cyr CAMBIER,
Doyen de la Faculté de Droit de l'U.C.L.

Membres : M. André DURIEUX, Professeur émérite
M. Paul DE VISSCHER, Professeur ordinaire
M. Charles HUBERLANT, Chargé de cours
M. Francis DELPEREE, Chargé de cours Associé
M. Michel VERWILGHEN, Chargé de cours Associé

II.-

Je dédie ce travail à
SIOYE MOBETEBE et YEAOMBINE,
mes chers parents.

A V A N T - P R O P O S

En ce moment où la présente dissertation doctorale est à son terme, nous ne pouvons manquer de songer avec reconnaissance à toutes les personnes qui, à des titres divers, mais avec un égal dévouement et une égale bienveillance, nous ont aidé à le concevoir, à l'entreprendre et surtout à le réaliser.

Nos remerciements s'adressent en premier lieu, et d'une manière tout à fait spéciale, à Monsieur le Professeur Paul DE VISSCHER, qui, en dépit de ses multiples occupations, a bien voulu être le promoteur de la présente thèse de doctorat en droit public et administratif. Il en a dirigé l'élaboration avec dévouement par ses avis éclairés et autorisés. Bien plus, au-delà des rapports de service, Monsieur le Professeur DE VISSCHER a, au fil des années, entretenu avec nous des relations de franche et sincère amitié, ainsi que de profonde sympathie, particulièrement dans les circonstances consécutives au grave accident dont nous avons été victime.

A Monsieur le Professeur André DURIEUX, qui, en collaboration avec notre promoteur, a accepté de suivre la présente étude tout au long de son élaboration, et qui s'est imposé volontiers le travail d'en relire systématiquement le manuscrit en l'annotant, nous tenons à exprimer notre gratitude toute particulière pour cette aide si précieuse. Il nous a fait bénéficier gracieusement de sa science et de sa longue expérience acquises au contact prolongé de la vie juridique du Zaïre qu'il suit depuis voici plus de trente ans.

Nous tenons aussi à exprimer toute notre reconnaissance à l'Administration Générale de la Coopération au Développement (A.G.C.D.), dont nous avons été boursier, et plus particulièrement à Madame Suzanne GABSZEWICZ et à Mademoiselle Gilberte HENRY.

Notre gratitude s'adresse également à notre ami, Monsieur Jacques HOFFLER qui a tant fait pour nous. Entre autres choses, il nous a introduit spécialement dans les milieux du Conseil d'Etat de Belgique où nous comptons maintenant des amis sûrs, en particulier parmi les membres de l'Institut International de Droit d'Expression Française (I.D.E.F.).

De même nous ne pouvons manquer de songer avec reconnaissance :

- à la famille Léon VERHELLE de Bruxelles;
- à Monsieur et Madame Paul GOFFART de Tournai et à notre cher ami Bruno

dont nous avons particulièrement apprécié les marques d'amitié et les gestes d'encouragement.

Enfin, que Mesdames A.MUSAMPA et G.DELANNOY, et Mesdemoiselles B.DEMEUTER et A.-F.ROGET ainsi que tous les amis qui ont aidé à l'exécution matérielle de ce travail, trouvent ici l'expression chaleureuse de nos remerciements.

A V E R T I S S E M E N T A U L E C T E U R

Le 19 juillet 1972, le Bureau Politique du Mouvement Populaire de la Révolution a décidé de donner aux divisions et aux subdivisions territoriales et politico-administratives de la République du Zaïre les dénominations "régions", "sous-régions", "zones" et "collectivités" aux lieu et place de "provinces", "districts", "territoires", "chefferies", "secteurs" et "centres".

Le Bureau Politique du M.P.R. a décidé également que les vocables :

"Assemblée nationale", "député", "Gouvernement", "ministère", "ministre", "gouverneur de province", "commissaire de district", "administrateur de territoire", "chef de chefferie", "chef de secteur", "chef de centre", "chef de village"

sont remplacés respectivement par les mots :

"Conseil Législatif National", "commissaire du Peuple", "Conseil Exécutif National", "département", "commissaire d'Etat", "commissaire de région", "commissaire sous-régional", "commissaire de zone", "chef de collectivité", ou "chef de cité" et "chef de localité".

En outre, les vocables :

"gouverneur de la ville", "communes" et "bourgmestre"

sont respectivement remplacés par les mots :

"commissaire urbain", "zones" et "commissaire de zone".

Jusqu'au 31 décembre 1972, au moment où la présente étude se trouvait déjà élaborée dans son ensemble, les susdites décisions du Bureau Politique du M.P.R. n'étaient toujours pas consacrées par un texte légal régulier.

Il a fallu attendre la révision constitutionnelle portée

par la loi n°73/014 du 5 janvier 1973 (1), et les lois n°73/015 et n°73/016 (2) portant et fixant respectivement l'organisation territoriale et administrative de la République et le statut de la ville de Kinshasa.

Du reste, - comme on peut s'en apercevoir -, le numéro du Journal Officiel de la République du Zaïre contenant les textes officiels des lois précitées n'a paru qu'à la date du 1er mars 1973.

Bien plus, la loi n°73/015 du 5 janvier 1973 portant organisation territoriale et administrative de la République ne devait entrer en vigueur - selon son article 38, alinéa 1er - que "le premier jour du troisième mois de sa promulgation", c'est-à-dire précisément le 1er mars 1973.

Pour des raisons relevant de la stricte orthodoxie juridique, il ne nous était donc pas permis d'utiliser la nouvelle terminologie dans la présente étude qui, du point de vue chronologique, s'arrête au 31 décembre 1972. De même, pour des raisons, cette fois, d'ordre purement matériel, il ne nous était plus possible de recommencer l'élaboration du présent travail. Cette attitude se justifie pleinement, d'autant plus d'ailleurs que la nouvelle

-
- (1) Voir le texte officiel de cette loi constitutionnelle in J.O.R.Z., n°5 du 1-3-1973, pp.302-303.
- (2) Voir les textes officiels de ces lois :
- Loi n°73/015 du 5 janvier 1973 portant organisation territoriale et administrative de la République, in J.O.R.Z., n°5 du 1-3-1973, pp.305-310;
 - Loi n°73/016 du 5 janvier 1973 fixant le statut de la ville de Kinshasa, in J.O.R.Z., n°5 du 1-3-1973, pp.310-319.

réforme territoriale et administrative, - dont les mesures d'application se font encore attendre -, semble adopter, en principe, une conception nettement nouvelle du rôle et de la place des autorités traditionnelles au sein des structures et institutions politiques, administratives et judiciaires de la République du Zaïre.

Nous espérons pouvoir y consacrer nos études ultérieures.

"C'est parce que j'étais à la fois un
"chef coutumier, défenseur de la tradition,
"et un représentant de la jeune élite
"africaine, favorable à l'évolution,
"que j'ai été choisi par mes frères,
"comme leur guide politique et leur
"défenseur".

Félix HOUPHOUET-BOIGNY

"Nos chefs coutumiers sont les véritables
"pierres angulaires de notre société,
"unaniment connus et estimés pour leur
"sagesse, leur pondération et leur
"incontestable autorité".

MOBUTU SESE SEKO

INTRODUCTION GENERALE

L'affirmation de plus en plus forte d'une politique de "recours à l'authenticité" négro-africaine et plus particulièrement zaïroise (1), confère une actualité nouvelle au problème du sort des autorités traditionnelles face aux impératifs de l'édification d'un Etat moderne et démocratique au coeur de l'Afrique centrale.

Une observation attentive des faits révèle, en l'occurrence, que les structures et institutions politiques, administratives et judiciaires de la République du Zaïre, héritées tant du passé ancestral négro-africain que de l'époque coloniale, subissent actuellement une mutation à la fois rapide et profonde.

§1. Position du problème à étudier

La place de choix qu'occupent les chefs traditionnels dans la vie politique et administrative locale du Zaïre a été de tout temps officiellement et explicitement reconnue, tant à l'époque coloniale que depuis l'accession du pays à l'indépendance.

Par définition, les autorités traditionnelles tiennent leurs pouvoirs de la coutume et les exercent conformément au droit coutumier, sous réserve de la non-contrariété de ce droit coutumier à l'ordre public de l'Etat et aux dispositions législatives et réglementaires ayant pour but de substituer aux règles coutumières des règles de droit écrit (2)

-
- (1) Voir les résolutions du premier congrès ordinaire du Mouvement Populaire de la Révolution, en abrégé le M.P.R., réuni à N'SELE (Kinshasa) du 21 au 24 mai 1972 ("SALONGO", n° du jeudi 25 mai 1972, p.6, col.5 et 6).
- (2) Voy. l'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance-loi n°69/012 du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales, in M.C., n°7, du 1-4-1969, p.258.

Or, dans bien des tribus zairoises, les règles coutumières suivant lesquelles s'établit, s'exerce et se transmet le pouvoir politique coutumier sont nettement dominées par une conception oligarchique "aristo-monarchique" et héréditaire dont de très nombreuses populations rurales sont encore fortement pénétrées.

Selon cette conception traditionnelle de la légitimité de l'autorité politique, l'accession au pouvoir et l'exercice de celui-ci sont, en principe, réservés aux membres de certains clans et de certaines familles, à l'exclusion de ceux des autres clans et familles (3).

Comment, dès lors, concilier des privilèges dont jouissent les tenants du pouvoir politique traditionnel avec les dispositions constitutionnelles consacrant les principes de la "légitimité démocratique" (4) et de l'égalité des chances pour tous les Zairois d'accéder à toutes les fonctions publiques sans discrimination en raison précisément de leur "appartenance tribale" et de leur "ascendance"(5) ?

§2. Objet et but de l'étude.

Examiner le processus de l'intégration juridique des chefs traditionnels dans l'Administration moderne du Zaïre, depuis 1885 jusqu'à nos jours, à travers l'évolution de leur statut juridique et de leurs pouvoirs, tel est l'objet principal de cette étude.

(3) - Il ne nous paraît donc pas possible de partager l'opinion de L.S.SENGHOR pour qui il n'y a pas de classes dans les Sociétés traditionnelles négro-africaines.

Voy. SENGHOR (L.S.), "Nation et voie africaines du socialisme", Présence africaine, Paris, 1961, p. 78.

(4) - Sur la notion de "légitimité démocratique", voir DUVERGER (Maurice), "Institutions politiques et Droit Constitutionnel", P.U.F., Thémis, Paris, 12e édition, vol.I, pp.8 et suiv.

(5) - Voir les articles 2 et 5, al.2 de la Constitution zairoise du 24 juin 1967 telle que modifiée et complétée à ce jour, 30 juin 1972.

Notre but est de rechercher des éléments d'une solution visant à intégrer toutes les autorités traditionnelles dans dans un régime municipal zaïrois rénové, fondé sur des critères de base démocratiques. Il s'agit, en somme, de démocratiser le pouvoir politique coutumier en supprimant toutes les discriminations résultant des situations d'injustice héritées d'un passé tant colonial qu'ancestral négro-africain.

§3. Quelques précisions de terminologie.

I. Les expressions "autorités traditionnelles" et "autorités coutumières" désignent toutes la même chose; elles sont équivalentes et interchangeable entre elles. Il en est de même des expressions "chefs traditionnels" et "chefs coutumiers".

Il y a néanmoins une légère nuance entre les expressions "autorités traditionnelles" et "chefs traditionnels" d'une part, et, d'autre part, les expressions "autorités coutumières" et "chefs coutumiers".

En effet, l'expression "autorités coutumières" indique simplement que ces autorités tiennent leur pouvoir de la coutume qui est la source principale du droit traditionnel négro-africain. Cette expression insiste donc plus particulièrement sur le fondement juridique des pouvoirs de cette catégorie spéciale d'autorités publiques qui existent au sein de l'Etat zaïrois.

La coutume étant considérée comme l'expression par excellence des traditions juridiques ancestrales, le vocable "autorités traditionnelles", pour sa part, permet, du point de vue de la commodité du langage, de mieux spécifier le statut juridique des autorités coutumières face à celui des autorités modernes qui, elles, tiennent leurs pouvoirs uniquement de la loi écrite, qui est la source principale du droit moderne d'importation européenne.

On oppose ici le vocable de "traditionalisme" à celui de "modernisme" (6).

C'est la raison pour laquelle, dans la présente étude nous utiliserons plus fréquemment et de préférence les expressions "autorités traditionnelles" et "chefs traditionnels".

II. Par ailleurs il convient de noter que tous les chefs traditionnels sont des autorités traditionnelles; mais toutes les autorités traditionnelles ne sont pas des chefs traditionnels. En effet, par chefs traditionnels, il faut entendre dans la présente étude, les chefs politiques se trouvant à la tête des collectivités coutumières organisées en circonscriptions territoriales et administratives. Il s'agit précisément des chefs de chefferie, des chefs des subdivisions coutumières des chefferies, des chefs des groupements coutumiers incorporés dans les secteurs et des chefs de villages.

Par autorités traditionnelles, il faut entendre alors tous les organes de commandement et tous les agents de collaboration et d'exécution existant au sein de l'Etat zaïrois, qui tiennent leurs pouvoirs du droit traditionnel négro-africain.

III. A ce propos, il importe de remarquer que l'expression "autorités traditionnelles" n'est ni équivalente, ni interchangeable avec l'ancienne expression "autorités indigènes" que l'on retrouve encore dans certaines législations datant de l'époque coloniale.

(6) Voir par exemple : CONIDEC - P.F., "Traditionnalisme et modernisme en matière d'institutions publiques africaines", in Revue jur. et pol. Indép. et Coop., Paris, 1966, tome II, N.S., pp. 77 - 83.

L'expression "autorité traditionnelle", telle que définie plus avant, exclut toutes les autorités locales qui, dans les chefferies et les secteurs, tiennent leurs pouvoirs exclusivement de la loi écrite.

C'est ainsi que les chefs de secteurs et les membres nommés de Conseils de chefferie et de secteur, ainsi que les membres des anciens Collèges permanents supprimés en 1969 (7) ne sont pas des autorités traditionnelles.

IV. Une autre précision concerne l'emploi de l'expression "régime municipal", puisque, dans la présente étude, il s'agit du régime administratif des collectivités locales appelées "chefferies", "secteurs" et "centres" et non de celui des villes et communes proprement dites.

Par "régime municipal", nous entendons ici le régime juridique applicable à toutes les collectivités locales formant les unités de base de l'organisation **territoriale** et politico-administrative de la République du Zaïre, tant dans la zone urbaine que dans la zone rurale du pays. En d'autres termes, il s'agit du régime juridique dont le champ d'application englobe, selon l'excellente définition du professeur P. LAMPUE" (...) toute agrégation d'habitants rassemblés plus ou moins étroitement dans une fraction de territoire, unis généralement par des relations de voisinage et en tout cas, par des intérêts communes que gère une autorité émanant entièrement ou partiellement du groupe lui-même"(8).

(7) - Les Collèges permanents ont été supprimés par l'Ord-b i n°69/OI2 du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales (texte précité, voir supra note n° 2).

(8) - LAMPUE (Pierre), "Le régime municipal dans les Etats africains francophones", Revue Jur. et pol., Indép. et Coop. tome XXII (nouvelle série), Paris, 1968, p.463.

Il résulte de cette conception très large du régime municipal qu'il peut exister des types très divers de municipalités. Nous pouvons, dès lors, dire que le régime municipal du Zaïre embrasse non seulement les villes et les communes proprement dites, mais aussi les chefferies, les secteurs et les centres, c'est-à-dire les collectivités rurales que l'ordonnance-loi n° 69/012 du 12 mars 1969 précitée désigne par la dénomination générique de "collectivités locales" (9).

§ 4. Caractéristiques du régime municipal zaïrois.

Le régime administratif des collectivités territoriales de base de la République du Zaïre présente un caractère dualiste, faute d'une législation unique régissant leur organisation politico-administrative sur l'ensemble du territoire national. En effet, au Zaïre, il y a deux types de collectivités territoriales de base, c'est-à-dire deux types de municipalités : d'une part les agglomérations urbaines et d'autre part les collectivités rurales.

Les communes proprement dites, c'est-à-dire les communes urbaines, régies par une législation particulière (10), ne forment pas un "maillage" serré couvrant la totalité du territoire national, à l'instar des communes belges, françaises ou suisses par exemple.

(9) - Voir supra la note n°2

(10) - Les deux ordonnances-lois n°68/024 et 68/025 du 20 janvier 1968 portent organisation administrative et politique des villes et communes du Zaïre. L'ordonnance-loi n°68/025 porte organisation uniforme des villes et communes en général, tandis que l'ordonnance-loi n°68/024 constitue plutôt une loi organique spéciale fixant le statut de la ville de Kinshasa, capitale de la République, qui, en vertu de l'article 65, alinéa 3, de la Constitution, ne relève d'aucune province. -Voy. in M.C., 1968, pp.580 et 1297; suppl. Codes, II, pp.73 et 78.

Au Zaïre-précisément depuis la réforme municipale de 1968- la commune n'est qu'une subdivision territoriale et administrative de la ville; seule la ville a la personnalité juridique; les communes en sont dépourvues (II). Les communes zaïroises ne couvrent que l'aire géographique des agglomérations urbaines érigées en villes modernes par une décision de l'autorité publique compétente.

En dehors des villes, il existe, dans le milieu rural, des collectivités locales appelées "chefferies", "secteurs" et "centres" dont le statut juridique présente un caractère différent de celui des villes et des communes urbaines. Les chefferies, les secteurs et les centres sont tous régis par une législation commune sous la dénomination générique de "collectivités locales" (I2). Dans leur organisation politico-administrative, les chefferies et les secteurs, en particulier, présentent des aspects juridiques originaux très différents de ceux des villes et communes. Cet état des choses s'explique par le fait que le législateur zaïrois, à la suite du législateur colonial belge, a maintenu, dans une large mesure, des institutions socio-politiques traditionnelles

(II) - Voir notre étude sur "La réforme politique et administrative des villes et communes du Congo-Kinshasa", in Etudes Congolaises, vol.II, n°3, juillet, septembre 1968, pp. 71-94.

(I2) - Voir. L'ord.-loi n° 69/012 du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales (texte précité, voir supra la note 2).

au sein des chefferies et des secteurs. C'est à ce niveau précisément que se situe le champ d'action des autorités traditionnelles.

§5. Méthode de travail et techniques d'approche scientifique

Notre méthode de travail est principalement juridique. Pour éviter tout malentendu, précisons immédiatement que nous ne nous limiterons pas pour autant à une simple exégèse des textes en vigueur.

Il nous faudra non seulement analyser et exposer le droit positif zaïrois, mais aussi et surtout confronter le le fait et le droit. C'est là la démarche la plus fréquente de tout juriste.

Mais, s'agissant d'un travail qui se veut scientifique, il nous faudra aller au-delà des textes législatifs et réglementaires, si l'on veut avoir du régime politico-administratif des collectivités rurales appelées chefferies et secteurs, une image qui ait un certain rapport avec la réalité objective de la vie politique et administrative du Zaïre. C'est ainsi que, bien qu'étant orientée délibérément dans une optique proprement juridique, notre méthode de travail sera complétée et éclairée par des approches complémentaires empruntées aux sciences annexes ou auxiliaires telles que la science politique, l'ethnologie, l'histoire, la sociologie des institutions et la science administrative. Nous ne manquerons donc pas de tenir compte et de nous inspirer de l'apport de ces sciences annexes ou auxiliaires du droit.

En somme, notre méthode d'approche de l'objet de la présente étude peut être résumée en ces termes : après avoir défini ce qui devrait être d'après la volonté du législateur, il faudrait rechercher ce qui est réellement; et si la réalité n'est pas satisfaisante, suggérer des éléments de

solution. L'objectif primordial est, en effet, de mettre en oeuvre un régime municipal zafrois rénové qui soit une structure de véritable administration de développement, susceptible de favoriser le progrès économique et social des populations rurales.

§6. Plan sommaire de l'étude

Quant au plan que nous entendons suivre dans l'exposé de cette dissertation juridique, contentons-nous, pour l'instant, d'en indiquer simplement l'orientation générale.

Notre étude comportera trois grandes parties.

La première partie tracera à grands traits les origines et l'évolution des chefferies, considérées précisément comme le champ d'action des autorités traditionnelles. A chacune des principales étapes de l'évolution structurelle et institutionnelle des chefferies, en soulignera chaque fois :

1. le rôle et la place des autorités traditionnelles dans l'organisation politique, administrative et judiciaire de l'Etat moderne;
2. et surtout l'étendue, le fondement et la nature juridiques de leurs pouvoirs de décision dans la gestion des affaires publiques locales.

Ce faisant, nous suivrons pas à pas le processus de l'intégration progressive des chefs traditionnels dans l'Administration de l'Etat moderne.

Dans la deuxième partie de cette étude, qui aura un caractère très technique, on s'attachera principalement à une analyse approfondie de la législation actuellement en vigueur en s'efforçant surtout de déterminer, aussi exactement que possible, l'étendue, la nature et le fondement juridiques des pouvoirs des autorités traditionnelles.

Enfin, après avoir défini la nature et le fondement juridiques, et après avoir évalué l'étendue des pouvoirs des autorités traditionnelles, il nous sera dès lors loisible de nous livrer, dans une troisième et dernière partie de cette étude, à une série de réflexions personnelles "de lege ferenda" sur les problèmes juridiques fondamentaux relatifs à l'avenir des autorités traditionnelles face aux exigences de l'édification d'une Nation moderne et démocratique.

PREMIERE PARTIE :

LES AUTORITES TRADITIONNELLES ET L'EVOLUTION DE
L'ORGANISATION MUNICIPALE DANS LE MILIEU RURAL
DU ZAIRE : PROCESSUS D'UNE INTEGRATION PROGRESSIVE
DANS L'ADMINISTRATION MODERNE (de 1885 à nos jours)

INTRODUCTION

Dans cette première partie de notre travail, nous étudierons l'évolution du régime municipal zaïrois dans le milieu rural, envisagé spécialement sous l'angle des relations de l'Etat moderne avec les institutions politiques traditionnelles, depuis 1885 jusqu'à nos jours.

Après avoir défini brièvement les caractéristiques essentielles du cadre de la vie politico-sociale traditionnelle (chap.I), nous nous attacherons principalement à l'étude de l'évolution structurelle et institutionnelle des chefferies, considérées précisément comme le champ d'action des chefs coutumiers (chap.II). A la lumière des principales interventions législatives, nous évaluerons succinctement, à chacune des étapes successives de l'évolution des relations de l'Etat moderne avec les autorités traditionnelles, le processus de fonctionnarisation progressive et d'intégration des chefs de chefferie dans l'administration moderne. Nous ferons ainsi une première évaluation rapide des incidences du droit écrit sur l'étendue des pouvoirs des chefs de chefferie, tant sur le plan administratif que sur le plan judiciaire, eu égard aux coutumes ancestrales (1).

Il sera intéressant de relever, en outre, les privilèges constitutionnels dont jouissaient les chefs et les notables coutumiers en tant qu'autorités traditionnelles, de 1960 jusqu'en 1967 (chap.III), montrant ainsi le rôle important que ces autorités assument au sein de l'Etat zaïrois et surtout la place de choix qu'occupent les chefferies dans l'organisation territoriale et politico-administrative générale de la République.

(1) C'est dans la deuxième partie de la présente étude qu'on trouvera une analyse plus approfondie de l'étendue, de la nature et du fondement juridiques des pouvoirs des autorités traditionnelles en droit positif zaïrois. Voir infra : P.II, chap.V, sections I à V.

CHAPITRE Ier : DELIMITATIONS DU CHAMP HISTORIQUE DE L'ETUDE.
 - CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DU CADRE DE LA
 VIE POLITICO-SOCIALE TRADITIONNELLE AVANT LA
 COLONISATION EUROPEENNE

Lorsqu'on parcourt l'histoire de l'Afrique noire, trois périodes s'imposent tout naturellement à l'esprit : la période de "pré-coloniale" d'abord, la période coloniale ensuite et enfin la période de l'indépendance ou période de l'autodétermination (2).

Ce sont, en effet, les trois phases de la métamorphose du visage du continent africain : d'abord l'Afrique traditionnelle, "terra incognita", dont l'histoire a été longue et demeure encore assez mal connue à ce jour; ensuite vient l'Afrique noire colonisée où les indigènes évoluaient sous l'oeil vigilant et paternaliste du colonisateur européen; et enfin arrive l'Afrique nouvelle, l'Afrique noire indépendante, qui est libre de choisir sa voie ou son orientation, mais qui cherche encore à se définir elle-même...

Cette représentation fort schématisée de l'évolution générale de l'Afrique noire, à travers l'histoire universelle, vaut aussi pour l'Afrique centrale et pour le ZAIRE, en particulier.

Sous l'angle juridique, on peut cependant distinguer, dans le mouvement d'évolution historique du Zaïre, quatre périodes au lieu de trois seulement, à savoir précisément :

- tout d'abord, la période antérieure à l'Acte général de la Conférence de Berlin de 1885, ou celle de l'empire des

(2) Cfr DESCHAMPS, H., "Histoire générale de l'Afrique noire : tome I, Des origines à 1800; et tome II, De 1880 à nos jours", Presses Universitaires de France, Paris, 1971.

coutumes ancestrales (3);

- ensuite la période de l'Etat Indépendant du Congo, c'est-à-dire la période de la monarchie absolue de 1885 à 1908;
- vient alors la période de la "Charte coloniale" ou celle du Congo Belge, c'est-à-dire la période consécutive à l'annexion du territoire de l'ancien Etat Indépendant du Congo au Royaume de Belgique : c'est la période de la monarchie constitutionnelle et parlementaire de 1908 à 1960;
- arrive enfin la période de l'autodétermination ou la période de la souveraineté nationale et internationale, depuis le 30 juin 1960.

C'est suivant ce schéma que nous étudierons l'évolution de l'organisation territoriale des entités administratives locales du Zaïre situées dans la zone rurale.

§1. Délimitation du champ historique de l'étude

Une délimitation dans le temps se révèle nécessaire. En effet notre étude ne remontera pas à la période antérieure à l'Acte général de la Conférence de Berlin de 1885 et cela pour deux raisons principales : l'une d'ordre juridique et l'autre d'ordre purement matériel.

-
- (3) La période de l'empire des COUTUMES ancestrales, part des temps immémoriaux de grandes migrations des peuplades, du Nord-Est vers le centre et vers le sud du continent africain jusqu'à la fondation, par S.M. le Roi Léopold II, de l'Etat Indépendant du Congo et sa reconnaissance officielle quasi unanime par les PUISSANCES de l'époque, réunies à la Conférence de Berlin, du 23 au 26 février 1885, sous la présidence de S.A.S. le Prince Bismarck (voir Bulletin Officiel de l'Etat Indépendant du Congo, B.O., 1885-1886, p.9 et suiv.).

Raison d'ordre juridique d'abord. En effet, parler d'administration locale d'un pays, c'est admettre implicitement l'existence d'un pouvoir central, ou tout ou moins d'une autorité supérieure à laquelle sont soumises les autorités locales. Or, avant l'Acte général de la Conférence de Berlin de 1885, il n'existait pas encore un Etat, groupant tout un ensemble de populations d'origines tribales diverses et occupant un vaste territoire dans les limites et frontières qui sont actuellement celles de la République du Zaïre. Par conséquent, on ne peut pas, en droit, parler d'un régime zaïrois d'administration locale avant la naissance officielle, en 1885, de l'Etat Indépendant du CONGO, ancêtre de la République du Zaïre (4).

Tout au plus, peut-on rechercher, dans la période antérieure à 1885, les origines très lointaines de la CHEFFERIE, cette institution millénaire qui est d'ailleurs la seule force d'organisation politique traditionnelle que le Roi-Souverain de l'Etat Indépendant du CONGO reconnut, tout en la soumettant à l'autorité de son nouvel Etat.

La délimitation de la présente étude, dans le temps se révèle encore nécessaire pour des raisons d'ordre purement matériel. En effet, des documents écrits sur la période antérieure à la pénétration européenne en Afrique Centrale font largement défaut. Les quelques ouvrages surtout d'ethnographie, d'anthropologie et d'histoire traitant du passé coutumier

-
- (4) Dans une étude particulièrement fouillée, le Professeur Paul DE VISSCHER a montré que, du point de vue de la stricte orthodoxie juridique, on ne peut pas tirer argument des diverses reconnaissances dont l'Association Internationale du Congo avait été l'objet pour affirmer qu'elle avait acquis la qualité d'Etat avant l'Acte de Berlin de 1885. Voir : DE VISSCHER, Paul, "Le problème de la succession d'Etats envisagé dans l'histoire diplomatique du Congo", in COMUNICAZIONI E STUDI, volume undicesimo, 1960-1962, Milano 1963, spécialement les pp.54-59.

ou précolonial du Zaïre dont nous disposons, datent de l'époque coloniale. Ils nous présentent du passé et de l'organisation politique traditionnelle une image déjà fort teintée de la conception européenne de l'autorité publique (5). Aussi la plupart de ces auteurs se sont-ils placés, naturellement, sur le terrain de leurs disciplines respectives, et non sur celui du droit. N'étant pas juristes, ils ne se sont pas souvent préoccupés de l'aspect juridique des coutumes négro-africaines. C'est pourquoi pareils ouvrages doivent être abordés avec prudence. Les travaux d'ethnographie, par exemple, relèvent des faits observés; ils les classent, mais ne possèdent pas les techniques juridiques pour les analyser. Ce qui, pour le juriste, rend fort malaisée la consultation de pareils travaux, lesquels constituent cependant des mines de renseignements dont on ne peut se passer (6).

(5) Il faut se garder donc de prendre au pied de la lettre certains concepts juridiques européens dont se servent des auteurs des susdits ouvrages pour traduire des réalités spécifiquement africaines.

(6) Depuis l'occupation européenne, de très nombreux travaux, surtout des monographies ... ont été publiés par des agents, des fonctionnaires et des magistrats coloniaux, soit en volumes, soit dans des collections de mémoires comme les "Monographies ethnographiques" dirigées par C. VAN OVERBERGH, et les nombreuses publications de "l'Institut Royal Colonial Belge", soit encore dans des revues comme "Congo", la "Revue congolaise", "Zaïre", "Aequatoria", "Congo Overzee" et les bulletins successifs des étudiants de l'Université coloniale d'Anvers, devenus "Problèmes d'Afrique centrale".

Des travaux d'ethnographie juridique, recherchant les phénomènes juridiques par des spécialistes et des méthodes appropriées, sont rares, sinon quasi inexistantes, à notre connaissance, en ce qui concerne le "Congo Belge". Au 30 juin 1960, il existait en tout trois revues juridiques s'intéressant surtout à l'étude de la jurisprudence. Ce sont :

- 1° le Bulletin des Juridictions indigènes (B.J.I.)
- 2° le Journal des Tribunaux d'Outre-Mer (J.T.O.M.)
- 3° et la Revue juridique du Congo belge (R.J.C.B.).

Théoriquement, il semble que les récits des traditions orales constituent les meilleures sources d'information pour l'étude des institutions politiques traditionnelles de l'Afrique centrale. Chez les peuples de l'Afrique centrale, à l'instar de la plupart d'autres civilisations et cultures de l'Afrique noire, ce sont, en effet, des notables ou des hommes d'expérience, c'est-à-dire des "anciens" qui sont les dépositaires d'un patrimoine culturel et historique immense. C'est dans cet ordre d'idées que M. AMADOU HAMPATE BA, historien malien, déclare : "Chaque fois qu'un vieillard meurt, c'est une bibliothèque qui brûle" (7).

Sans doute, les récits des traditions orales sont-ils susceptibles d'apporter de très précieux témoignages et renseignements. Cependant, du fait qu'ils fournissent souvent des données fragmentaires et imprécises au point de vue chronologique, les récits des traditions orales doivent être utilisés avec beaucoup de précaution, de prudence et de discernement (8).

-
- (7) Tous ceux qui s'intéressent à l'histoire de l'Afrique noire ont compris combien l'image de cet éminent historien africain est juste. C'est pourquoi, pour limiter de telles pertes, la collecte des traditions orales, très importantes en Afrique, est absolument nécessaire. Certains pays africains en ont compris l'importance... Si notre source d'information est exacte, une trentaine d'historiens africains, ou intéressés à l'histoire de l'Afrique se préoccupent actuellement de la rédaction d'une Histoire générale de l'Afrique. Voir : "Le Monde" des 6 et 7 juillet 1969, p.4 (sous rubrique "Afrique").
- (8) Autrefois, nombreux étaient des auteurs européens, ethnographes et anthropologues surtout, qui interrogeaient domestiques, plantons, chauffeurs ou jardiniers ... Comme si tous les noirs connaissaient parfaitement leurs coutumes ancestrales, ignorant par là même que le droit est une "science" une discipline intellectuelle non accessible à n'importe qui. Voir dans ce sens : SOHIER, Antoine, "Traité élémentaire de droit coutumier du Congo belge", 2ème édit. Bruxelles, F. Larcier, 1954 n°28, 111 et 241.

&2. Caractéristiques essentielles des structures sociales et politiques des peuples de l'Afrique centrale (9)

Avant la pénétration et l'occupation européennes, l'Afrique centrale n'était pas un monde chaotique où chacun vivait à sa guise, une juxtaposition d'individus sans lois ni chefs. Au contraire, chaque individu était nécessairement intégré dans un clan, entité sociale fondamentale, très cohérente et, en revanche, contraignante, car les coutumes devaient être religieusement respectées.

L'organisation politique des collectivités traditionnelles était fondée principalement sur les structures sociales, celles-ci étant axées, à leur tour, sur les groupements familiaux. Il convient donc de distinguer nettement les trois types de groupements familiaux suivants : la parentèle, le clan et la tribu.

La parentèle d'abord. Procédons par une brève comparaison pour saisir et comprendre les caractéristiques de ce groupement familial et de la famille négro-africaine traditionnelle. Pour un européen, la famille, c'est le ménage, le foyer, c'est en tout cas, une petite communauté comprenant exclusivement, le père, la mère et leurs enfants. C'est une cellule sociale discontinue, limitée dans le temps ; quand un enfant se marie, il quitte sa famille d'origine pour en fonder une nouvelle; à la mort des parents (père et mère

-
- (9) On convient d'appeler "Afrique centrale", la portion du continent africain "subsaharienne" que recouvrent ensemble les territoires nationaux réunis des Etats suivants : le Zaire, le Ruanda, et le Burundi, le Congo (Brazzaville), la Centrafrique, le Gabon, le Cameroun et le Tchad. Voir dans le même sens "L'Année Politique Africaine 1971", supplément au n°73 de la Revue Française d'Etudes Politiques Africaines (...), partie III.

biologiques), la communauté familiale s'éteint; aucune autorité ne vient y remplacer celle du père. "Seul subsiste le lien familial qui n'est pas sans comporter encore de l'affection, du dévouement, une certaine solidarité entre collatéraux" (frères et soeurs) mais relativement "bien faible à côté de ce qu'étaient les obligations étroites, prenant tout l'être" de la vie familiale qui s'est éteinte (10).

Par contre, pour un noir de l'Afrique centrale, la famille est "une société permanente, groupée sous une autorité commune à travers les générations" (11).

Prenons, pour simple hypothèse, un couple : un homme et une femme formant, au départ, un foyer, un ménage. Ils vont vivre avec leurs enfants. Devenus grands, leurs fils vont se marier, et, avec leurs femmes, ils continueront à vivre ensemble, sous l'autorité commune de leur père. Ils auront toute la solidarité à laquelle peut et doit aspirer un ménage européen. Les petits-enfants, eux aussi, ne se sépareront pas plus. Tous continueront à vivre en société, étroitement unis.

A la mort du père initial, la communauté ne s'éteindra pas et ne se disloquera pas non plus : le fils aîné recueillera, selon la coutume, l'autorité du père et deviendra en droit, le "père" de tous. Ce groupement familial subsistant à la mort du père initial porte le nom de "parentèle" (12).

(10) Voir : SOHIER, A., op.cit., n°36.

(11) Cfr SOHIER, A., ibidem.

(12) Précisons que notre exemple se situe dans le cadre des clans patrilineaires, c'est-à-dire les clans où l'enfant appartient, en principe, au clan de son père. Mais, "mutatis mutandis", le susdit exemple vaut aussi pour les clans matrilineaires.

La parentèle est la cellule sociale de la tribu en Afrique centrale, tout comme l'est, en Europe occidentale, la famille pour la NATION, au sens sociologique du terme.

C'est le clan qui constitue cependant la cellule politique de toute communauté humaine chez les peuples d'Afrique centrale. Sont membres d'un clan, tous ceux qui se considèrent comme étant les descendants d'un ancêtre commun, celui-ci ayant existé historiquement ou ne pouvant être qu'un mythe. Suivant leur importance démographique ou numérique, les membres d'un clan habitent un ou plusieurs villages dans les limites des terres de leur clan. En règle générale, les terres constituaient la propriété du clan et non de chaque membre pris isolément. Le gouvernement du clan comportait un chef, entouré d'un conseil de notables, chefs de familles étendues, c'est-à-dire des parentèles composant le clan.

Il importe de souligner à ce propos que la chefferie traditionnelle correspondait généralement à un clan. Ce qui explique la forte cohésion interne dont bénéficiait la chefferie traditionnelle par rapport aux autres sociétés politiques qui, du fait de la colonisation, se sont désintégréées ou désagrégées.

Au-dessus des clans, il existe généralement une tribu, c'est-à-dire une entité politique territorialement plus vaste, groupant ou englobant deux ou plusieurs clans ayant en commun de nombreux facteurs sociologiques et culturels dont notamment la langue et les coutumes matrimoniales : principaux facteurs qui, jadis, donnaient davantage le sentiment d'appartenance à une culture commune. Le gouvernement d'une tribu comportait un chef, souvent un simple "primus inter pares", et un Conseil de Grands Notables, chefs de clans composant la tribu. La tribu, c'est la NATION au sens sociologique du terme. Au fil des temps, la nécessité de se

défendre contre les ennemis et l'ingéniosité des hommes ambitieux jouant, certains chefs de tribus réussirent à s'imposer à leurs Grands Notables et aux chefs d'autres tribus, par la ruse, mais souvent par la puissance des armes.

Ainsi naquirent, au-dessus des clans et des chefferies traditionnelles, diverses formes de collectivités politiques, les unes fortement organisées et structurées, les autres faibles et sans organisation suffisante, les clans ayant réussi, dans ce dernier cas, à sauvegarder jalousement leur indépendance.

En ce qui concerne les collectivités politiques fortement organisées, structurées et hiérarchisées, nous savons que de puissants royaumes et de grands empires noirs se sont succédés au fil des siècles sur le territoire de l'Afrique centrale. A titre d'exemple on peut citer sans risque d'erreur les royaumes des Kongo, des Bakuba, des Bateke, de M"siri, des Grands Lacs de l'Est, des Azande et des Mangbetu, Bandia, du Haut U.bangi ... et les empires des Baluba, des Bayeke, des Lunda ... (13).

Si empires et royaumes anciens de l'Afrique centrale sont relativement plus connus de nos jours, il semble cependant que, autrefois, c'est-à-dire avant la colonisation, il a existé également d'autres systèmes politiques d'une étonnante variété, à tel point que, dans certaines régions de

(13) Sur ce point, on consultera avec intérêt notamment :

- CORNEVIN, R., "Histoire du Congo : des origines préhistoriques à la République Démocratique du Congo", Ed. Berger Levrault, 3e éd. revue et augmentée, Paris, 1970, spécialement les pp.29-65, ainsi que l'abondante et riche bibliographie fournie aux pp.356 à 359;
- VANSINA, J., "Les anciens royaumes de la Savane", traduit de l'anglais par J.Taminiaux, I.R.E.S., Université Lovanium, Léopoldville, 1965.

l'Afrique centrale, coexistaient jadis, plus ou moins pacifiquement, des systèmes politiques fort dissemblables (14). En fait, il nous est impossible de présenter ici une classification exhaustive des systèmes et des régimes politiques de l'époque "pré-coloniale" du Zaïre. Pareille entreprise exigerait une étude très approfondie et nécessairement de nature "interdisciplinaire".

Sans doute, a-t-il existé autrefois, sur le territoire de l'Afrique centrale, de grands empires et des royaumes puissants. En schématisant les choses, il semble cependant que certaines régions et de nombreuses tribus de l'actuelle République du Zaïre n'ont jamais connu, avant 1885, un cadre de vie politique dépassant le niveau du clan (15).

Le clan, solidement appuyé sur les parentèles ou les familles étendues les composant, possédait une grande cohésion interne et un esprit de corps qui le rendait pratiquement indestructible. Chaque clan ne trouvait sous l'autorité de son ANCIEN, le chef, entouré d'un conseil de notables, chefs de parentèles. Nombreuses sont les tribus ou les peuplades importantes dans lesquelles, les CLANS ont su préserver jalousement leur indépendance, empêchant ainsi l'existence de

(14) Au Zaïre, il existe environ cinquante ethnies ou tribus principales de souche "bantoue" parlant quelques deux cents dialectes. A la suite des grandes migrations des peuplades, l'établissement des ethnies bantou, en Afrique centrale, s'est opérée d'une manière infiniment compliquée. Pour expliquer la coexistence de certaines ethnies et tribus, il faut faire intervenir des migrations croisées. Cfr CORNEVIN, R., "Histoire du Congo (...)", op. cit., p.29 et suiv.

(15) Voy. dans ce sens :

- SOHIER, A., "Traité élémentaire de droit coutumier du Congo belge", Bruxelles, F.Larcier, 2e éd. revue et augmentée, 1954, pp.70 à 72.
- ALIBERT, J.-L., "L'opposition en Afrique noire", in "Forces politiques en Afrique noire" avec la préface de M. le Professeur P.LAMPUE, Paris, PUF, 1966. Pp.217 à 219.

toute forme de gouvernement supérieur au gouvernement du clan (16).

Certains auteurs croient pouvoir trouver l'explication de cet état des choses dans "(...) le rapport évident des conditions de flore et de faune naturelles avec l'évolution historique" (17). Selon eux, "des sociétés dépassant la structure clanique" ne pouvaient pas exister, autrefois, dans la forêt dense couvrant près de la moitié de la surface du Zaïre (18). Ainsi, "forêts, hautes collines, profondeurs de la brousse, marais" auraient constitué, autrefois, les régions dont les habitants ne connaissaient pas, avant 1885, un cadre de vie politique dépassant le niveau du clan. Ces régions formaient sans doute des défenses naturelles permettant à leurs habitants de mieux résister aux invasions et aux conquêtes d'autres peuples.

Mais le système clanique étant caractérisé essentiellement par un émiettement à l'excès du pouvoir, il en résultait une grande faiblesse pour l'ensemble de la population. Celle-ci, en effet, était la proie facile de tout envahisseur possédant un véritable gouvernement et une organisation militaire puissante. Si "quelle que fut ensuite l'emprise du conquérant, les clans et surtout les parentèles restaient indestructibles" (19), il faut remarquer que c'était surtout en tant que structures sociales, fondées sur le lien du sang, et non comme institutions politiques.

C'est dans ce sens qu'on peut affirmer que les populations ayant vécu sous le système clanique, c'est-à-dire dans un

(16) Cfr SOHIER, A., op.cit., n° 79, p.71.

(17) CORNEVIN, R., op.cit., p.29 et dans le même sens : ALIBERT, J.-L., op.cit., pp.217-219.

(18) CORNEVIN, R., op.cit., p.29

(19) SOHIER, A., op.cit., n° 81, p.72.

cadre de vie politique ne dépassant pas le niveau du clan, "se sont le plus facilement adaptées aux conditions nouvelles de la vie politique nées de la colonisation" (20) et, depuis 1960, de l'indépendance.

Si l'on observe l'évolution du nombre respectif des chefferies et des secteurs, depuis 1933, et leur répartition sur l'ensemble du territoire de la République du Zaïre (21), il semble que la plupart des secteurs se situent dans les régions où habitent des populations qui, autrefois, vivaient sous un système clanique, c'est-à-dire sous un système politique caractérisé par un éparpillement de l'autorité politique peu favorable à une bonne administration moderne.

Nous avons vu, plus haut, que le territoire de l'Afrique centrale a connu autrefois aussi de grands empires et des royaumes puissants. Notons à ce propos, et au passage, que seule la CHEFFERIE traditionnelle a pu échapper à l'action politique de NEUTRALISATION des systèmes politiques traditionnels, suivie de celle de réorganisation politico-administrative moderne amorcée par l'Etat Indépendant du Congo, puis reprise et concrétisée par le régime colonial.

Nous verrons ultérieurement, dans cette étude, que face aux exigences d'Etat moderne et face aux impératifs du développement du pays, la CHEFFERIE traditionnelle a dû subir une évolution dans sa structure et ses institutions politico-sociales (22). Mais pour pouvoir mesurer le degré d'évolution à la fois structurelle et institutionnelle de la

(20) ALIBERT, J.-L., op.cit., p.219.

(21) Voy. infra : Troisième partie de cette étude .P.III , chap.Ier, section I.

(22) Voy. plus spécialement, les chapitres II et III de la première partie de cette étude.

chefferie indigène, il nous faut, au préalable, relever deux caractéristiques essentielles de la vie politique traditionnelle en Afrique centrale, dans le cadre de la chefferie traditionnelle, spécialement au Zaïre.

- 1°) La chefferie traditionnelle proprement dite est une COMMUNAUTE NATURELLE dont la population reste encore fort attachée à ses "us" et coutumes indigènes, lesquels sont essentiellement dominés par le sens du sacré et de l'attachement indéfectible au clan et à la parentèle ou "famille étendue".
- 2°) L'organisation du cadre de la vie politique traditionnelle, qui est, par excellence, la CHEFFERIE indigène ignore le principe de la séparation des pouvoirs, ainsi que les catégories juridiques d'origine européenne et, plus spécialement, de type français : Droit privé et Droit public (sensu lato).

C'est dans cette perspective seulement qu'on peut mieux comprendre les mécanismes parfois fort complexes de l'organisation politique et administrative des populations rurales du Zaïre et, partant, le rôle et les fonctions des chefs et des notables coutumiers actuels. On ne peut pas faire abstraction du sacré, notamment dans l'exercice des fonctions politiques des chefs coutumiers. Il y a des relations étroites entre, d'une part, le sacré et le lien clanique, et, d'autre part, l'autorité coutumière.

Détenteur du pouvoir temporel et du pouvoir spirituel, législateur, juge, administrateur et gouvernant, chargé de veiller au bien matériel et moral, le chef coutumier était, à l'époque ancestrale, le symbole de l'unité de son clan

ou de sa communauté (23).

"Si Montesquieu avait pu observer les Sociétés africaines pré-coloniales, comme le relève judicieusement le professeur P.-F. GONIDEC, il aurait constaté (...) que l'esprit des lois africaines était absolument réfractaire à la séparation des pouvoirs. Dans les sociétés africaines pré-coloniales, le principe était celui de l'unité du pouvoir, le pouvoir dans sa totalité, c'est-à-dire non seulement le pouvoir temporel mais aussi le pouvoir spirituel" (24).

CHAPITRE II : LA CHEFFERIE, CHAMP D'ACTION TRADITIONNEL DES
AUTORITES COUTUMIERES : ORIGINES ET EVOLUTION.
APERÇU DES PRINCIPALES INTERVENTIONS LEGIS-
LATIVES DE 1885 A NOS JOURS

Les origines de la chefferie traditionnelle étant esquissées à grands traits dans le chapitre précédent, nous pouvons à présent, dans ce chapitre, aborder l'étude de son évolution surtout structurelle et institutionnelle; celle-ci sera étudiée à la lumière des principaux textes législatifs édictés en matière d'organisation des collectivités

- (23) Voy. dans ce sens, GONIDEC, P.-F., "La commune africaine et la science administrative", in "Revue juridique et Politique : Indépendance et coopération", Paris, L.G.D.J., 1968, t.XXII, n°2, avril-juin, pp.482 et suiv.
Voy. également: P.A.C., "Réflexions à propos de la CONCEPTION du POUVOIR dans les sociétés indigènes du Congo d'hier, d'aujourd'hui et de demain", in Problèmes d'Afrique centrale, n°43, Bruxelles, 1959, I, spécialement les pp.44-46.
- (24) GONIDEC, P.-F., "Traditionalisme et modernisme en matière d'institutions publiques africaines", in Rev. jur. et pol., Indép. et Coop., Paris, 1966, tome II (nouvelle série), p.83. C'est nous qui soulignons.

rurales, successivement sous l'Administration de l'Etat Indépendant du Congo d'abord, ensuite sous le régime colonial belge.

Section I. : Sous le régime de l'Etat Indépendant du Congo (1885-1908) : du cadre politique traditionnel à l'institution des CHEFFERIES indigènes

Dès le début de l'existence officielle de l'Etat Indépendant du CONGO (25) de nombreux traités furent passés avec les chefs traditionnels qui reconnaissaient l'autorité du nouvel Etat et se plaçaient sous sa protection (26). En 1891, le Roi Souverain de l'Etat Indépendant du Congo reconnut formellement les chefs traditionnels et les confirma dans leurs charges coutumières. Ce n'est cependant

(25) La naissance officielle de l'Etat Indépendant du Congo date de 1885. Certes, l'Association Internationale du Congo, une sorte d'"association privée d'intérêt international", selon l'expression du Professeur Paul DE VISSCHER, avait été reconnue, dans des termes en général assez vagues, par la plupart des Puissances réunies à la Conférence de Berlin de 1885. On ne peut cependant tirer argument de ces reconnaissances pour affirmer que l'A.I.C. avait acquis la qualité d'Etat avant l'Acte général de la Conférence de Berlin de 1885. C'est la Conférence de Berlin qui a reconnu à l'A.I.C. "le droit de se transformer en Etat", puisque, sur le plan institutionnel et juridique, l'A.I.C. n'avait "ni constitution ni gouvernement régulier". Dans une étude particulièrement lumineuse, dont nous dégageons ci-dessus les grandes lignes, le Professeur Paul DE VISSCHER a répondu à la question de savoir à quand date la naissance officielle de l'Etat Indépendant du Congo.

Voir : DE VISSCHER, P., "Le problème de la succession d'Etats envisagé dans l'histoire diplomatique du Congo", in Comunicazioni e studi, volume undicesimo, 1960-1962, Milano, 1963, spécialement les pp.53-60.

(26) Il convient de remarquer que, déjà avant 1885, STANLEY avait conclu des traités avec des chefs coutumiers pour le compte de l'Association internationale du Congo. On peut, selon nous, douter de la valeur juridique de la plupart des susdits traités, considérés en tant que l'expression de la volonté des chefs traditionnels assurant le transfert de leur souveraineté à l'A.I.C. et à l'E.I.C.

que quinze ans plus tard, par le décret du 3 juin 1906, que la procédure d'investiture officielle des chefs coutumiers fut introduite. Ce décret est l'embryon de la reconnaissance officielle de la "chefferie" en tant qu'entité administrative, rattachée à la structure générale du nouvel Etat.

§1. Reconnaissance des chefferies traditionnelles existantes

En vertu de l'article 6 de l'Acte général de la Conférence de Berlin de 1885, dont il était signataire, l'Etat Indépendant du Congo était tenu (1°) de "veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles"; aussi (2°) était-il tenu de "concourir à la suppression de l'esclavage et surtout de la traite des noirs" (27).

De prime abord l'Etat Indépendant du Congo se trouvait confronté à trois ordres de problèmes extrêmement difficiles, dans les contingences toutes particulières de l'époque. En tout premier lieu, il fallait mettre un terme à l'esclavage et à la traite des noirs de l'Afrique centrale : cette gangrène dont souffraient cruellement des populations indigènes, dès le début du XIXe siècle et qui, vers la fin du même siècle, était encore loin d'être entièrement enrayée. Il a fallu de très dures campagnes antiesclavagistes pour tourner définitivement cette page de l'histoire du Zaïre, de l'Afrique noire et de l'humanité toute entière. En second lieu, l'Etat Indépendant du Congo possédait, grâce à l'ingéniosité diplomatique de son Roi-Souverain, un territoire immense qu'il n'occupait encore que très

(27) Voy. in B.O., 1885, pp.9-10.

partiellement (28). Comment fallait-il procéder pour en contrôler l'ensemble du territoire ? Si l'on sait par ailleurs que ce vaste territoire, aux dimensions d'un continent, était, à cette époque occupé par des populations vivant dans un monde assez primaire, quasi totalement analphabètes et ayant leurs manières de vivre, de penser et d'agir ... bref, des populations encore solidement attachées à leurs "us" et coutumes, à leurs traditions séculaires ? A ce second ordre de problèmes s'ajoutait un troisième problème non moins important, et peut-être plus complexe encore et délicat à résoudre. En effet, les populations indigènes occupant à l'époque cette portion du territoire de l'Afrique centrale, devenue alors territoire national de l'Etat Indépendant du Congo, n'entendaient nullement se soumettre volontiers à l'autorité du "POUVOIR OCCUPANT", étranger au clan et à la tribu, ce qui, on le devine aisément, n'était point de nature à faciliter la tâche au nouvel Etat Indépendant du Congo.

Pour un "pouvoir occupant" qui s'était engagé à entreprendre l'oeuvre grandiose, celle de créer de toutes pièces un Etat moderne au coeur même de l'Afrique, il fallait nécessairement, au début surtout, administrer une telle collectivité étatique dans le respect des coutumes des populations indigènes afin de s'assurer la collaboration de leurs

(28) En somme, c'est dans la période de l'Etat Indépendant du Congo (l'E.I.C.) que se situe "grosso modo", la détermination des frontières du Zaïre (1885-1908). La reconnaissance du "CONGO" par les puissances coloniales de l'époque, telles que la Grande-Bretagne, la France, le Portugal et aussi l'Allemagne, cette reconnaissance officielle solennellement confirmée et avalisée par la grande Conférence historique de Berlin du 23 au 26 février 1885, devait contribuer puissamment à consolider l'autorité de l'E.I.C.

autorités légitimes; collaboration sans laquelle son entreprise allait aboutir fatalement à un échec cuisant. Le Roi Léopold III avait compris : la réalisation concrète des principales obligations, que s'était assigné le Gouvernement de l'Etat Indépendant du Congo, impliquait nécessairement, et au préalable, l'organisation des populations intéressées.

*

C'est ainsi que, très prudemment, le législateur, le Roi-souverain de l'Etat, se borne, dans sa toute première intervention dans l'organisation des populations autochtones à reconnaître les chefferies et à confirmer les chefs indigènes dans leur autorité coutumière. Mais ce faisant, il les plaçait cependant, sous la direction et la surveillance des fonctionnaires de l'Etat : les commissaires de district; car il fallait faire prévaloir progressivement les lois et l'ordre public de l'Etat sur les coutumes ancestrales des autochtones.

D'autre part, le législateur avait prévu également les modes de régler pacifiquement les rapports des chefs indigènes entre eux et avec leurs sujets, d'un côté, et d'un autre côté, avec les autorités du nouvel Etat.

Ces premières dispositions législatives en matière d'organisation politico-administrative des entités traditionnelles se trouvent contenues dans les articles 1er, 5 et 6 du décret du Roi-souverain du 6 octobre 1891, soit environ

sept ans après la Conférence de Berlin en février 1885 (29).

- L'article 1er : "Dans toutes les régions déterminées par le Gouverneur Général, les chefferies seront reconnues comme telles, si les chefs ont été confirmés par le Gouverneur Général ou en son nom, dans l'autorité qui leur est attribuée par les COUTUMES".
- L'article 5 : "Les chefs indigènes exerceront leur autorité conformément aux us et coutumes, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à l'ordre public et conformément aux lois de l'Etat. Ils seront placés sous la direction et la surveillance des Commissaires de District ou de leurs délégués".
- Enfin, l'article 6 dispose : "Le gouverneur Général règle, s'il y a lieu, les rapports des chefs entre eux, ceux des chefs avec les indigènes placés sous leur autorité et ceux des chefs avec les autorités de l'Etat".

En examinant très attentivement les dispositions des trois articles précités, on remarque que celles des deux derniers articles limitent déjà assez bien les pouvoirs des chefs indigènes. Pour la première fois, nombreux parmi ceux-ci sont obligés de se soumettre à la direction et à la surveillance d'une autorité supérieure qui, par surcroît, est étrangère au clan et à la tribu (30). La coutume

-
- (29) Voy. in B.O., 1891, pp.259-261. Ce décret du Roi-Souverain, marquant sa première intervention législative dans le cadre socio-politique, culturel et coutumier des populations autochtones est très sommaire et laconique. Il comporte en tout et pour tout sept (7) articles seulement sur "les chefs indigènes et leur investiture" officielle, dont trois méritent une attention toute particulière dans le cadre de cette étude : ce sont les art. 1er, 5 et 6.
- (30) Voy. supra, chap. 1er, §2 spécialement là où nous avons esquissé brièvement les différents systèmes politiques négro-africains avant l'occupation européenne.

ne sera applicable que si elle n'est pas contraire aux lois et à l'ordre public de l'Etat.

Il est intéressant de noter enfin que le critère d'investiture officielle des chefs indigènes était, en fait, l'entretien avec les autorités de l'Etat des relations pacifiques et suivies; en somme c'est la SOUMISSION, l'ALLEGEANCE indéfectible à l'autorité de l'Etat. Le fait qu'il leur fallait être chacun "digne de la confiance du Gouvernement" en dit long. Aussi, "à la mort d'un chef, la COUTUME n'était pas nécessairement d'application pour désigner son successeur" (31).

§2. Institution d'un régime politico-administratif UNIQUE et UNIFORME des chefferies indigènes

La seconde et dernière intervention législative sous le régime de l'Etat Indépendant du Congo se manifeste par le décret du Roi-Souverain datant du 3 juin 1906 (32). Ce décret rattache davantage la chefferie à l'organisation politique et administrative générale de l'Etat. Il confie aux chefs une parcelle de l'autorité exercée dans le cadre de cette subdivision territoriale de l'Etat en définissant une série de nouvelles obligations qui leur incombent et les sanctions qu'ils risqueraient d'encourir en cas de non accomplissement de ces devoirs légaux. Sous l'angle de l'étendue de leurs pouvoirs, point de vue qui, rappelons-le, nous intéresse tout particulièrement, l'alinéa 1er de l'article 10 du décret limite les droits du chef à l'égard de ses subordonnés, mais en revanche le chef trouve une protection spéciale du législateur dans les dispositions de l'article 7

(31) Voy. "Archives du Congo belge", n°2, Documents pour servir à la connaissance des populations du Congo. - Section de documentation", Léopoldville, 1958.

(32) Voy. in B.O., 1906, pp.245-252 : ce décret du Roi-Souverain du 3 juin 1906 constitue déjà une législation assez bien étoffée sur les "chefferies indigènes"; il comporte vingt-trois (23) articles.

du décret.

Les dispositions des articles 7 et 10 du décret précité sont conçues vraiment de manière à "institutionnaliser" davantage les pouvoirs du chef, par l'introduction prudente mais effective du droit écrit dans les rapports juridiques devant exister entre le chef et ses subordonnés. Ce qui, malgré les apparences, constitue en fait une érosion progressive du fondement juridique et de l'étendue de pouvoir politique traditionnel des chefs dans plusieurs régions de l'Etat eu égard aux coutumes ancestrales.

Le chef ne peut exercer à l'égard des sous-chefs et des autres chefs coutumiers de la région d'autres droits que ceux qui ont été constatés dans le procès-verbal d'investiture officielle et le tableau y annexé (33). Tout chef a droit à la protection spéciale de l'Etat; celle-ci s'exercera particulièrement en ce qui concerne les rapports du chef avec ses sujets, avec le sous-chef et avec les chefferies voisines (34).

Il saute aux yeux que l'article 10 précité du décret du 3 juin 1906 porte un coup assez dure. 'autorité coutumière des chefs, à moins que le procès-verbal d'investiture officielle par l'Etat et le tableau y annexé aient respecté scrupuleusement ou renforcé l'autorité du chef dans le sens des prérogatives coutumières de celui-ci vis-à-vis de ses sujets. Ce qui, nous semble-t-il, n'a souvent pas été le cas (35). D'ailleurs il suffit, pour s'en convaincre

(33) Voy. art.10, al.1er, du décret du 3 juin 1906 précité, cfr supra note :

(34) Voy. art.7 du même décret, cfr. supra notes n° 32 et 33.

(35) Voy. supra, dans ce même paragraphe, la pratique en matière de succession aux fonctions politiques instaurée par l'Etat. Cfr note n°31 ci-dessus.

de parcourir les dispositions des articles de 12 à 16 et 19, lesquelles font état des devoirs, responsabilité et pénalité du chef : autant de restrictions à ses pouvoirs traditionnels.

Toutefois, le fait qu'il représente les autorités européennes de l'Etat Indépendant du Congo et que leur autorité lui est manifestement déléguée, le chef acquiert sûrement un certain prestige à l'égard de ses administrés; ce qui sera généralement et davantage le cas sous le régime colonial dont nous parlerons ultérieurement.

§3. Intégration juridique des chefferies, comme entités locales, dans l'organisation des pouvoirs publics au sein de l'Etat Indépendant du Congo ?

Est-il vraiment fondé d'admettre ou d'affirmer que le décret du 3 juin 1906 avait intégré les chefferies dans l'organisation politique et administrative générale de l'Etat du Congo ? Il me paraît trop fort d'admettre pareille affirmation. Tout au plus, me semble-t-il, on admettrait volontiers, sans risque d'erreur, qu'il s'agissait là plutôt d'un rattachement davantage serré des chefferies à la structure politico-administrative générale de l'Etat. Mieux, convient-il d'y voir surtout l'expression de la volonté délibérée du législateur en vue de resserrer toujours davantage des liens, des relations pacifiques avec les autochtones par l'intermédiaire de leurs représentants attitrés et qualifiés en vertu de la coutume, c'est-à-dire les chefs coutumiers, que le gouvernement du Roi-Souverain s'efforçait de gagner à sa politique congolaise. C'était d'ailleurs, par la force même des choses, un des moyens efficaces mis en oeuvre par le Gouvernement du Roi Léopolds II, pour faire participer les populations aux charges financières de l'Etat Indépendant du Congo, grâce à l'action concertée des

autorités territoriales, agents locaux du pouvoir central auprès des chefs indigènes.

En définitive, il faut bien admettre que le décret du Roi-Souverain du 3 juin 1906 avait, à ce point de vue, rattaché davantage, et non intégré, les chefferies aux structures politiques et administratives de l'Etat. Telle était d'ailleurs la volonté expresse du législateur (36).

Rappelons enfin que les deux interventions législatives, celle de 1891 et celle de 1906, sous forme de décrets du Roi-Souverain, ont profondément marqué de leurs empreintes les étapes décisives de l'évolution structurelle et institutionnelle de la chefferie, champ d'action traditionnel des autorités coutumières. Par voie de conséquence, il en a été de même des relations entre ces autorités coutumières elles-mêmes, d'un côté, et d'un autre côté, les autorités modernes de l'Etat du Congo.

Ce n'est qu'après la cession, par traité, de la souveraineté de S.M. le Roi Léopold II sur le Congo au Royaume de Belgique (37), qu'apparaîtra une autre intervention législative, en matière d'organisation politico-administrative des chefferies indigènes.

(36) Voy. dans ce sens, les points 3° et 4° de l'art.14 du décret du 3 juin 1906.

(37) Voy., le texte du "Traité de cession de l'Etat Indépendant du Congo à la Belgique du 28 novembre 1907", in B.O., 1907. Voy. aussi le texte de la "Loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge", in B.O., 1908; et codes Piron, éd. 1960, t.I., pp.14-24. C'est en 1908 que le Congo, l'ancien Etat Indépendant du Congo, fut officiellement annexé, comme COLONIE, au ROYAUME de BELGIQUE par une loi spéciale, votée par les chambres législatives belges, sanctionnée et promulguée par le Roi des belges, le 18 octobre 1908 : loi communément appelée "La charte coloniale".

Section II. Sous le régime colonial belge (de 1908 à 1960) :
 Du régime UNIQUE et UNIFORME des chefferies
 aux circonscriptions "indigènes" (chefferies,
 secteurs et centres).

"Notre action politique s'exerce
 surtout à l'égard des chefs in-
digènes qui sont nos moyens d'ac-
tion directe sur les masses et
 que nous acceptons comme les
interprètes des populations" (37bis)

C'est à partir du 15 novembre 1908 que la souveraineté
 belge s'étendit aux territoires cédés et ayant constitué
 l'Etat Indépendant du Congo. En effet, un arrêté royal du
 4 novembre 1908, porté sur la base de l'article 4, alinéa
 ler, du Traité de cession du 28 novembre 1907, avait fixé
 au 15 novembre 1908 l'entrée en vigueur de la loi du 18
 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge. Depuis
 lors, la Belgique et la Colonie du Congo belge constituaient,
 en droit, "un seul et même Etat, un seul et même territoire,
 dépendant de la même souveraineté nationale" (38).

Avec l'annexion de l'ancien Etat Indépendant du Congo
 au Royaume de Belgique, commence la phase la plus importante

(37bi) Extrait du "Rapport annuel sur l'administration du Congo
 Belge" pendant l'année 1926.

(38) Voy. : DURIEUX, A., "Exposé descriptif et synthétique des
 institutions politiques, administratives et judiciaires du
 Congo belge et du Rwanda-Urundi", in Encyclopédie du Congo
 belge, éditions Bielefeld, Bruxelles, (1953), p.516.
 DURIEUX, A., "Souveraineté et communauté belgo-congolaise",
 A.R.S.C., classe des sciences morales et politiques, Mé-
 moires (nouvelle série), t.XVIII, fasc.2, Bruxelles, 1959,
 spécialement pp.3 et 5 à 8.
 Voir aussi DE VISSCHER, Paul, "Le problème de la succession
 d'Etats envisagé dans l'histoire diplomatique du Congo",
 op.cit., spécialement les pp.60-63.

parce que, c'est elle qui constitue l'épanouissement des structures et institutions politiques et administratives du pays. La souveraineté sur le pays passe du Roi-Souverain, monarque absolu de l'ancien Etat Indépendant du Congo (1885-1908), au Royaume de Belgique qui élabore la "Loi" par laquelle la colonie sera désormais régie. La souveraineté internationale du Congo d'antan est "absorbée" par celle de la Belgique qui est dès lors seule reconnue sur le plan extérieur. Les coutumes indigènes traditionnelles sont cette fois sérieusement et davantage atteintes par une législation intransigeante et par le fameux principe fort élastique de "l'ordre public colonial" (39). L'indigène dit "évolué" s'efforce, sans y parvenir cependant, de couper court avec toutes ses pratiques traditionnelles, de ressembler toujours davantage à son "maître" qui l'y incite par l'appât de l'immatriculation. Considérée comme le symbole d'une promotion sociale, elle n'est en réalité qu'une institution visant à permettre aux indigènes qui l'obtiennent la jouissance de tous les droits civils reconnus par la législation coloniale (40).

C'est cette période allant de 1908 à 1960 que l'on peut appeler le passé colonial du Zaïre actuel. Nous en retrouvons

-
- (39) Voir l'article 4, alinéa 2, de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo Belge dite la "Charte coloniale".
 - Sur la notion de l'ordre public colonial, voir :
 - DURIEUX, A., "Droit écrit et droit coutumier en Afrique centrale", A.R.S.O.M., classe des sciences morales et politiques, Mémoires, t.XXXVI, fasc.2, Bruxelles, 1970, spécialement les pp.13-15;
 - SOHIER, A., "Traité élémentaire du droit coutumier du Congo belge", op.cit., n°12;
 - SOLUS, H., "Traité de la condition des indigènes en droit privé", Paris, Sirey, 1927, n°270-277.
- (40) Voir DURIEUX, A., "Réflexions sur l'institution de l'immatriculation de droit privé congolais", A.R.S.O.M., Extrait du Bulletin des séances, Bruxelles, 1971, 3, spécialement les pp.347-348.

des vestiges et des traces dans la législation zaïroise actuelle, notamment en matière d'organisation municipale dans le milieu rural : l'ordonnance-loi n°69/012 du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales, par exemple, a emprunté la substance ou l'essentiel de ses dispositions à celles du décret du 10 mai 1957 qui date de l'époque coloniale.

Du reste, c'est sous le régime colonial belge que se situent les interventions législatives les plus importantes ayant profondément marqué de leurs empreintes les étapes principales de l'évolution structurelle et institutionnelle des chefferies, champs d'action traditionnels des autorités traditionnelles.

§1. Le décret du 2 mai 1910 sur les chefferies et sous-chefferies. Principes de base et caractéristiques essentielles

Le décret du 2 mai 1910 et le reste de la série des interventions législatives en matière d'organisation des chefferies et sous-chefferies, trouvent leur fondement juridique dans la "Charte coloniale" (Loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge), spécialement dans son article 5, qui assigne au gouvernement de la colonie, comme le prévoyait jadis l'article 6 de l'Acte général de la Conférence de Berlin de 1885, dont il est manifestement inspiré, notamment la mission de "veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence" (41).

(41) V. y., in B.O., 1910, pp.456-471 : le décret du 2 mai 1910 est la première intervention législative du Régime colonial belge en matière d'organisation des chefferies et sous-chefferies indigènes. Il a été pris par S.M. le Roi Albert Ier, Roi des Belges; le Roi Léopold II, ancien Roi-Souverain de l'Etat Indépendant du Congo (1885-1908) s'étant éteint le 17 décembre 1909, après avoir réalisé l'annexion du Congo à la Belgique en 1908.

Le principe dont s'inspire le décret du 2 mai 1910 est celui de "... faire administrer le nègre par son chef légitime et de respecter la coutume dans tout ce qu'elle a de conciliable avec l'intérêt public ..." (42). Dans cet esprit, les organes d'action traditionnels de l'autorité politique indigène vont continuer à fonctionner suivant les us et les coutumes locales, sous réserve, bien entendu, de l'ordre public et de la loi (sensu lato). Donc, en principe, la gestion des intérêts des chefferies demeure toujours de la compétence des chefs indigènes; le Gouvernement de la Colonie, par le truchement de ses agents et fonctionnaires territoriaux, ne peut intervenir que conformément aux prescriptions légales, dès que les pouvoirs dévolus aux chefs indigènes paraissent "insuffisants ou excessifs" (43).

En principe, il apparaît ainsi que le but poursuivi par le décret du 2 mai 1910 est double : d'une part, maintenir l'autorité des chefs coutumiers et la force obligatoire des coutumes locales; d'autre part, éviter surtout de placer les autochtones sous l'autorité directe des agents européens et sous l'empire du droit écrit.

Par rapport aux décrets précédents, pris sous le régime de l'ancien Etat Indépendant du Congo, celui-ci se distingue par ses tendances civilisatrices. Alors que le décret du 6 octobre 1891 répondait à une double nécessité : de resserrer les liens entre les autochtones et l'Etat, et de les faire participer aux charges très lourdes du Gouvernement", celui de 1910, par contre, a pour but principal d'organiser les collectivités indigènes de manière qu'elles puissent "satisfaire elles-mêmes à leurs besoins sociaux respectifs, tout en poursuivant, sous la protection du Gouvernement, leur "ascension

(42) Rapport du Conseil colonial sur le projet du décret du 2 mai 1910, B.O., 1910, pp.456 et suiv.

(43) Ibid., p.443.

progressive vers un état social meilleur" (44).

Au point de vue de leur étendue, le décret de 1910 vient apporter des limitations nouvelles et plus précises aux pouvoirs des autorités traditionnelles.

En effet, sur le plan judiciaire notamment, le décret de 1906 stipulait en son article 9, que "le chef exerce les pouvoirs judiciaires que la loi détermine". Cela permettait au chef de prononcer une sentence en dernier ressort dans certaines matières déterminées par le législateur. Mais le décret de 1910 prévoit en son article 19, alinéa 1er, que "les juridictions européennes restent compétentes pour juger toute affaire répressive qui a fait objet d'une sentence du chef ou du sous-chef indigène". Aussi est-il interdit au chef et au sous-chef, par l'article 20 du même décret, d'infliger des peines corporelles autres que celles prévues par le décret, et seulement de la manière prévue par le législateur.

Certains autochtones se voient, par ailleurs soustraits à l'autorité coutumière. Il s'agit d'après les termes du décret ... de ceux qui sont "employés par l'Etat ou attachés à un établissement de caractère européen". Ils sont directement placés sous l'autorité des fonctionnaires européens. Tant que ces conditions subsistent, ils ne peuvent être soumis au régime des chefferies, donc à l'autorité des chefs coutumiers (45). Les autochtones de cette catégorie seront tellement nombreux aux environs des centres d'activités européens, que la situation ainsi créée donnera lieu à une autre intervention législative : le décret du 3 novembre 1931 sur

(44) Ibid., p.443.

(45) Voy. le texte du décret du 2 mai 1910, in B.O., 1910, pp. 456 et suiv.

les CENTRES EXTRA-COUTUMIERS (les C.E.C.).

Avant d'aborder l'analyse de la législation relative aux centres extra-coutumiers, et de poursuivre ensuite notre aperçu général sur les étapes principales de l'évolution structurelle et institutionnelle de la chefferie traditionnelle, il n'est pas sans intérêt, dans le cadre de cette étude, de s'arrêter quelques instants sur le décret du 15 avril 1926 portant organisation des juridictions indigènes. En effet, c'est par le biais des institutions judiciaires que l'AUTORITE COUTUMIERE exerce une bonne part de ses pouvoirs. Examinons donc succinctement le susdit décret afin de mieux cerner l'étendue des compétences juridictionnelles des autorités traditionnelles.

§2. Les juridictions indigènes : décret organique du 15 avril 1926 (46)

I. Quel était l'état du système judiciaire, dans les chefferies, avant le décret du 15 avril 1926 portant organisation des juridictions indigènes ?

Jusqu'en 1926, le pouvoir judiciaire n'était reconnu par le législateur colonial, à l'échelon des chefferies, qu'aux chefs et sous-chefs indigènes légalement investis (47).

(46) Voir le texte originel de ce décret, in B.O., 1926, pp.448, et voir surtout le texte du susdit décret tel qu'il a été modifié et complété jusqu'à la fin du régime colonial, in Codes Piron, éd. 1960, tome II, pp.114 et suiv.

Pour désigner le décret du 15 avril 1926 tel que modifié et complété à ce jour, nous utiliserons, dans la suite de cette étude, une expression consacrée par l'usage : celle de "décrets coordonnés sur les juridictions indigènes" par l'arrêté royal du 13 mai 1938 (B.O., 1938, p.471).

(47) Rappelons que le décret du 2 mai 1910 sur les chefferies et les sous-chefferies indigènes avait, de manière assez précise, tracé des limites à la compétence répressive des chefs et des sous-chefs indigènes. Voy., supra, §1, "Le décret du 2 mai 1910 ...", articles 19 et 20.

Au contact des faits et réalités négro-africaines, le régime colonial s'aperçut enfin, après quelque dix-sept ans d'expérience, que le système judiciaire qui était en vigueur jusqu'alors, comportait de très grandes déficiences.

Bien des erreurs, procédant surtout, nous paraît-il, de l'ignorance, dans le chef du colonisateur, de la psychologie des autochtones n'étaient nullement de nature à assurer le bon fonctionnement d'une justice saine et, par conséquent, l'ordre et la paix au sein des chefferies. Une justice saine, pour les autochtones, signifiait surtout, nous semble-t-il, celle qui devait, sous réserve de l'ordre public, répondre aux exigences de leur mode de vie, de leur culture, de leurs conceptions juridiques et judiciaires, de leur mentalité, de leur conscience et de leurs besoins ...

Sans doute, la législation coloniale a-t-elle considéré toujours, comme principe de base, que les règles juridiques à appliquer aux autochtones, spécialement en matières des droits civils, devaient être leurs coutumes et non celles du droit écrit qui étaient d'importation européenne (48).

Cependant, en matière judiciaire, le législateur colonial semblait, jusqu'en 1926, perdre de vue, ou tout au moins méconnaître, l'importance prépondérante des facteurs essentiels devant assurer précisément l'application du susdit principe.

-
- (48) 1) Voy. la Loi sur le gouvernement du Congo belge du 18 octobre 1908 dite "la Charte coloniale", chap. II : "Des droits ... des indigènes", spécialement en ses art.2, al.1er et 4, al.2, in B.O., 1908, pp.65 et suiv.
- 2) Par l'expression "droit écrit d'importation européenne", nous entendons le droit écrit, d'origine européenne et, plus précisément, de type français. Rappelons, en effet, qu'à l'époque des codifications napoléoniennes, la Belgique faisait partie des territoires de la France impériale (1804).

D'abord, en effet, le législateur n'a pas suffisamment tenu compte du fait que seuls des JUGES INDIGENES qualifiés, en vertu de la coutume, étaient les mieux indiqués, les mieux placés, en tout cas, pour "... saisir toutes les nuances ..." des règles coutumières et en assurer l'application correcte à des cas d'espèce.

Aussi, le législateur n'a-t-il pas tenu suffisamment compte non plus de ce que "... pour ne pas rester à l'état de pure théorie ...", pour rapprocher effectivement la justice des justiciables, "le pouvoir judiciaire chargé d'appliquer les coutumes devait avoir des organes dans tous les groupements" ... (49)

Enfin, il a perdu de vue que "... pour avoir de l'autorité, les décisions devaient autant que possible être rendues par les personnes traditionnellement "habilitées à trancher des contestations ou des litiges" (50).

En conséquence, le système judiciaire en vigueur, dans la Colonie, jusqu'à la mise en vigueur du décret du 15 avril 1926, portant organisation des juridictions indigènes, s'est révélé particulièrement déficient. Le rapport du Conseil colonial, sur le projet de ce décret organique de 1926, rédigé par M. WALEFFE, en a fait le procès en termes très sévères : "En ne reconnaissant comme juges indigènes que les chefs investis prévus par le décret sur les chefferies" (51), nous avons détruit ou tout au moins paralysé un des facteurs essentiels à l'existence des sociétés indigènes. Partout

(49) Voy. rapport du Conseil col. sur le projet de décret du 15 avril 1926, portant organisation des juridictions indigènes, in B.O. 1926, p.438.

(50) Cfr B.O., 1926, p.438. C'est nous qui soulignons.

(51) Il s'agit précisément du décret du 2 mai 1910, sur les chefferies et les sous-chefferies, analysé plus haut (voy. supra §1); spécialement ses dispositions des art.17, 18, 19 et 20, in B.O., 1910, pp.463-464. C'est nous qui soulignons.

l'on a constaté que, faute de ce soutien, celles-ci sont en train de s'effriter, l'anarchie dans le domaine politique, social ou même purement moral les menace. Le projet du décret constitue une heureuse tentative de consolidation et de reconstruction ... pour l'ordre interne des chefferies, pour la conservation des organisations familiales, comme aussi pour la CONFIANCE des indigènes envers le POUVOIR OCCUPANT" (52).

II. Reconnaissance des juridictions traditionnelles et institution des juridictions coutumières par le décret originel du 15 avril 1926 sous le vocable générique de "juridictions indigènes"

Alors que jusqu'en 1926, le législateur colonial ne reconnaissait comme seuls juges indigènes que les chefs et sous-chefs de chefferie légalement investis, le décret du 15 avril 1926 portant organisation des juridictions indigènes, par contre, reconnaît aux autorités coutumières, autres que les chefs et les sous-chefs indigènes légalement investis, "le pouvoir judiciaire que la coutume leur attribue ...". Cependant, à l'exercice de ce pouvoir traditionnel des autorités coutumières, le législateur apporte d'importantes innovations : il édicte certaines règles de procédure; il impose, en outre, "comme condition essentielle" de la composition de toutes les juridictions coutumières, "la présence d'un greffier ou tout au moins d'un juge sachant écrire ..."; enfin il renforce même leur compétence juridictionnelle en

(52) Voy., in B.O., 1926, p.438, in fine.

Il est fort intéressant de remarquer que le Conseil colonial marqua son accord sur les conclusions de ce rapport rédigé par M.WALEFFE, et adopta, "à l'unanimité des membres, moins une abstention", seulement, le projet du décret du 15 avril 1926 portant organisation des juridictions indigènes. Voy., in B.O., 1926, p.448 et in C.R.A., 1926, p.253 (discussions et approbation du projet de décret par C.col.)

donnant à leurs décisions, le caractère de jugements véritablement modernes, soumis aux règles générales sur l'exécution et, en particulier, au PRINCIPE de l'AUTORITE de la CHOSE JUGEE (53).

Le principe de l'autorité de la chose jugée est sans doute une des innovations les plus profondes que ce décret organique de 1926 a apportées dans le fonctionnement des juridictions coutumières.

En effet, dans bien des coutumes ancestrales, un jugement ou une sentence arbitrale n'avaient pas eux-mêmes "force de chose jugée". Il fallait de plus l'acceptation et de la partie perdante et de la partie gagnante. Ainsi tant que l'une et l'autre des parties en cause n'avaient pas accepté la sentence rendue, on pouvait revenir sur un même et seul litige autant de fois que les circonstances l'exigeaient. Et comme il n'y avait généralement ni délais, ni forclusion de recours, on peut imaginer qu'il devait y avoir bien "des litiges à retardement". Par exemple, vingt ans plus tard, l'héritier de la partie perdante, ou même de la partie gagnante, pouvait ramener l'affaire au tribunal : le même tribunal ou un autre, peu importe, mais toujours concernant

(53) Voy., in B.O., 1926, p.439 et 440-443 du rapport du Conseil colonial précité; mais noter spécialement les dispositions du décret du 15 avril 1926 tel qu'il a été modifié et complété à ce jour c'est-à-dire les dispositions des décrets coordonnés par l'A.R. du 13 mai 1938 sur les juridictions indigènes (voy., in B.O., 1938, p.431 et suiv.); décrets coordonnés tels qu'ils ont été modifiés eux aussi à ce jour : Voir, in codes Pir.on, éd. 1960, tome II, pp.116-124.

Ainsi donc : 1°) Institution, composition et surveillance (art. 1-10); 2°) compétence (art. 11-17); 3°) règles de fond (art. 18-24) à appliquer; 4°) procédure (art. 25-31); 5°) révision des jugements (art. 32-34); 6°) annulation des jugements (art.35); 7°) appel des jugements des tribunaux de territoire et de ville (art. 35) et enfin 8°) dispositions générales (art.337-38).

le même litige tranché il y a vingt ans (54). On peut regretter que ni l'exposé des motifs, ni le rapport du Conseil colonial sur le projet du décret organique de 1926 n'aient relevé à propos et souligné de manière plus explicite la très importante innovation que constitue le principe de l'autorité de la chose jugée dans l'organisation et le fonctionnement des juridictions coutumières (55).

Remarquons encore que le décret organique de 1926 ne se borne pas seulement à consacrer l'existence des juridictions coutumières; il permet également la création de deux nouvelles espèces de juridictions dites "indigènes", mais que les coutumes traditionnelles ne connaissaient pas. Il s'agit précisément des tribunaux de secteur et des tribunaux de centre. En effet, dans les régions où les groupements traditionnels n'étaient que "trop peu organisés pour être érigés en chefferie", ou encore là où les chefferies étaient "peu importantes", surtout au point de vue démographique, le gouvernement de la Colonie était autorisé à "réunir plusieurs juridictions coutumières en une seule" (56) : d'où la création des tribunaux de secteur (57).

(54) Voy., dans le même sens, SOHIER, A., op.cit., n°126, p.103. En réalité, des correctifs intervenaient, tempérant ainsi les abus et assurant, par conséquent, la paix sociale; mais tel était le principe : absence de l'autorité de la chose jugée, dans bien des coutumes ancestrales.

(55) Voy., in B.O., 1926, p.443 "Règles de fond", "Procédure" et "De l'exécution des jugements", pp.445-446.

(56) Voy. in B.O., 1926, p.438.

(57) Il convient de noter ici que l'idée qui a présidé à la création des tribunaux de secteur trouve son origine dans les instructions contenues dans la circulaire ministérielle du 8 novembre 1920, par laquelle le ministre Louis Franck préconisait la création de nouvelles entités administratives appelées "secteurs" qui allaient regrouper des petites chefferies numériquement trop faibles pour se développer harmonieusement. On trouvera le texte de la susdite circulaire ministérielle dans le R.U.F.A.S.T. (Recueil à l'usage des fonctionnaires et agents du service territorial au Congo belge); voir les éditions successives du R.U.F.A.S.T. de 1920 à 1930.

De même enfin, dans les agglomérations d'autochtones de tribus différentes, qui, savons-nous v, s'étaient formées spécialement dans le voisinage des premiers districts urbains et d'autres grands centres d'européens, le gouvernement pouvait créer un tribunal composé d'indigènes ... d'où la création des tribunaux de centre (58).

Il est intéressant de noter, au passage, que l'existence ou la création et l'organisation des tribunaux de secteur et de tribunaux de centre ont précédé celles des entités administratives portant les mêmes noms : CENTRES et SECTEURS. Nous verrons dans la suite de cette étude que la conception respective des CENTRES, en 1931, et des SECTEURS, en 1933, répond, en matière d'organisation de l'administration locale, aux mêmes préoccupations qui, ici, en matière d'organisation judiciaire, ont abouti à la création respective des tribunaux de CENTRE et des tribunaux de SECTEUR (59).

A la lumière des travaux préparatoires, on peut affirmer que, le législateur colonial, instruit par l'expérience du passé, poursuivait, par le décret organique de 1926 sur les juridictions indigènes, un double but : rapprocher la justice des justiciables et, en même temps, assurer l'application correcte aux autochtones de leurs coutumes, sous réserve, bien sûr, de l'ordre public et des lois de la Colonie (60). Pour rapprocher la justice des justiciables, le législateur a maintenu et fortifié les juridictions coutumières là où

(58) Voy. in B.O., 1926, p.438.

(59) Voir infra : §3 "Les centres extra-coutumiers" (C.E.C.); et §4 "Les secteurs"

(60) Voir l'art. 4, al.2, de la Charte coloniale.

L'article 18, alinéa 1er, des décrets coordonnés sur les juridictions indigènes utilise l'expression assez insolite de "l'ordre public universel". La doctrine l'a interprétée comme étant "l'ordre public colonial", selon l'expression de l'éminent juriste français, le Professeur H.SOLUS (voir supra, note n°39).

elles existaient; au besoin, il en a établi "là où des agglomérations d'indigènes s'étaient artificiellement créées"... Enfin, pour assurer l'application correcte des règles coutumières aux autochtones, le législateur a organisé et rénové même les juridictions coutumières en y apportant, à maints égards, des innovations fort importantes en vue d'en assurer un meilleur fonctionnement : seuls des juges indigènes sont chargés d'appliquer, aux personnes de leur race, des règles qui sont susceptibles de répondre "à leurs conceptions et au stade de leur développement matériel et moral ..."; règles qui sont "seules à même ... de soutenir leur ordre familial et social et de leur procurer ainsi les conditions indispensables à leur développement moral et matériel"(61). Toutefois la question se pose de savoir si la reconnaissance par le décret organique de 1926 sur les juridictions indigènes, des autorités judiciaires traditionnelles, autres qu'le chef investi, et la création de nouvelles juridictions coutumières n'ont pas provoqué comme effets l'effacement du rôle juridictionnel du chef investi et, par conséquent, l'érosion de ses pouvoirs .

De prime abord cela paraît évident et semble aller de soi. En réalité, tel ne semble pas avoir été le cas. Certes, en effet, la réhabilitation des juridictions coutumières traditionnelles de chefferie et même la création des tribunaux de secteur et des tribunaux de centre, ont supprimé le monopole de l'exercice du pouvoir judiciaire par le chef investi, d'après la législation qui était alors en vigueur sur les chefferies et les sous-chefferies indigènes (62). Cependant la suppression de ce monopole ne s'est pas traduite en fait par l'effacement du rôle juridictionnel du chef investi au sein de sa

(61) Voy. in B.O., 1926, p.438.

(62) Il s'agit toujours du décret du 2 mai 1910, analysé plus haut; voir supra §1.

chefferie. La faculté que le décret donne à celui-ci de faire partie du tribunal de chefferie, même si d'après la coutume, il n'a pas ce droit (63) constitue sans doute un apport considérable à l'autorité du chef de chefferie. Sans doute convient-il de reconnaître que le chef investi n'est plus le seul légalement chargé d'exercer le pouvoir judiciaire, mais il demeure incontestablement le moteur de la vie judiciaire au sein de sa chefferie : par le jeu de la présidence, le chef pèse de tout son poids sur la balance des décisions du tribunal de chefferie.

Ayant ainsi terminé l'aperçu sur les juridictions coutumières, on peut aborder à présent l'examen, encore que sommaire, de la législation sur les centres extra-coutumiers, avant de poursuivre ensuite notre aperçu général sur les étapes principales de l'évolution structurelle et institutionnelle de la chefferie traditionnelle, champ d'action privilégié des autorités traditionnelles.

§3. La création des centres extra-coutumiers (les C.E.C.) :
décret originel du 23 novembre 1931 (64)

En 1931, il existait, dans la Colonie du Congo Belge, deux types d'agglomérations d'autochtones : il en était d'abord très nombreuses pour la plupart dont la population vivait dans le cadre d'une organisation essentiellement traditionnelle ou coutumière. Il s'agissait là des CHEFFERIES et des SOUS-CHEFFERIES indigènes régies jusqu'alors par le décret du 2 mai 1910 que nous

(63) Voy. les dispositions de l'art. 3 du décret organique du 15 avril 1926, sur les juridictions indigènes, in B.O., 1926, p.439.

(64) Voy. le texte officiel, in B.O., 1931, pp.773-785, et le rapport du C.col. in B.O., 1931, I, pp.767-773.

avons analysé plus haut (65). Les autres agglomérations d'autochtones appartenant alors en fait à un second et nouveau type, étaient peuplées d'individus détachés de leurs chefferies d'origine et agglomérés autour de ces pôles d'attraction "que constituaient les premières agglomérations urbaines de type européen et les "CENTRES importants, commerciaux et industriels" (66).

Ainsi s'étaient constituées de très importantes agglomérations d'autochtones partis de leurs chefferies d'origine et venant de diverses régions du pays (67).

(65) Voy. supra, §1.

(66) Ici nous préférons l'expression "agglomérations urbaines de type européen" à celles de "villes" ou "villes européennes" qu'utilise M.J. Magotte dans son très intéressant ouvrage. Voy. MAGOTTE, J.M., "Les Centres extra-coutumiers". Commentaire des décrets du 23 novembre 1931, des 6 et 22 juin 1934. - Ed. Dison-Verviers, 1938, p.19. "... à proximité des villes ...".

En effet, d'un point de vue strictement juridique, les premières villes européennes n'ont connu une existence officielle, au Congo belge, qu'à partir de l'année 1941 et pas avant, comme on le croit trop souvent. C'est l'ordonnance législative du 25 juin 1941 qui donna officiellement le statut juridique de "villes" aux premiers districts urbains, modifiant ainsi le décret du 12 janvier 1923, lequel avait permis la création des districts urbains (voy., in B.O., 1923, pp.118-122). Léopoldville (actuellement Kinshasa) et Elisabethville (Lubumbashi) furent les toutes premières "villes européennes" au Congo belge, à partir du 25 juin 1941. Très symptomatique est le fait que, dans son rapport sur le projet du décret du 23 novembre 1931 relatif aux centres extra-coutumiers, le Conseil colonial utilise prudemment les termes "... grands centres ...", et non "villes" ou "villes européennes", ce qui est correct. Voy. ce rapport in B.O. 1931, I, p.767.

En droit public colonial belge, une ville est une agglomération dotée du statut juridique de "villes" par une décision de l'autorité compétente en vertu de la législation urbaine.

(67) Remarquons que cette catégorie d'autochtones soustraitis à toute organisation coutumière, et échappant, de ce fait, à l'autorité des chefs coutumiers, comportait dzjâddes milliers d'individus. En 1931, les districts urbains de Léopoldville (actuellement Kinshasa) et d'Elisabethville (actuellement Lubumbashi), notamment comptaient déjà jusque près de 30.000 habitants appartenant à cette catégorie "de déracinés". Voy. MAGOTTE, M.J., op.cit. sur les C.E.C. - Commentaire des décrets des 23 novembre 1931, 6 et 22 juin 1934, n°1, p.19 in fine.

Complètement étrangères à toutes règles d'organisation politique traditionnelle, ces agglomérations ne possédaient, jusqu'en 1931, aucune forme d'organisation administrative particulière. Leurs habitants étaient administrés directement par l'autorité européenne qui se trouvait obligée d'atteindre chaque individu, sans aucun intermédiaire officiel.

C'est alors que le législateur fut amené, par la force des choses, à formuler, pour ce type d'agglomérations d'autochtones "... des règles d'administration spéciales" ... et à les doter d'une ... sorte de statut communal" (68). Telle fut l'origine du statut juridique des CENTRES EXTRA-COUTUMIERS (ou C.E.C.) organisés par le décret originel du 23 novembre 1931,, lequel fut modifié et complété ensuite par les décrets des 6 et 22 juin 1934, le tout coordonné par l'arrêté royal (A.R.) du 6 juillet 1934 (69).

En son intitulé, cet arrêté royal, tout comme le décret originel de 1931, comporte la dénomination de "CENTRES EXTRA-COUTUMIERS", tandis que le législateur emploie, dans le corps des dispositions des décrets coordonnés, les termes "CENTRES INDIGENES". C'est fort curieux, puisque le législateur ne semble pas en faire grand cas; il n'y avait, serait-on enclin à le dire, aucun problème !

Est-ce par inadvertance que le législateur s'est permis de verser dans ce que nous serions tenté d'appeler "la confusion"

(68) Voy. MAGOTTE, M.J., op.cit., sur les C.E.C., Dison-Verviers, 1938, n°4 in fine, p.21. Voy. aussi id., op.cit., sur les C.I., 1934, Dison-Verviers, 1934, p.6, "Introduction".

(69) 1°) Voy., le texte de l'A.R. de coordination du 6 juillet 1934, in B.O., 1934, p.912 et suiv.; aussi in Codes LOUWERS, éd.1934, p.145 et suiv.

2°) Voy. décret du 6 juin 1934, in B.O., 1934, p.712 et Décret du 22 juin 1934, in B.O., 1934, p.721.

3°) Voy., le rapport du Conseil colonial sur les décrets coordonnés relatifs aux C.E.C., in B.O., 1934, I, p.712. C'est un rapport très bref, ne comportant que 12 lignes à peine.

de vocabulaire" ? (70).

Et pour sa part, le Conseil colonial non plus paraît n'avoir pas cru nécessaire de devoir relever ou faire remarquer cette anomalie de terminologie et de proposer, suggérer un terme uniforme et plus approprié à ce type d'agglomérations étant donné la composition de leurs populations.

La première appellation, figurant dans l'intitulé des décrets coordonnés par l'arrêté royal du 6 juillet 1934, c'est-à-dire celle de "CENTRES EXTRA-COUTUMIERS" nous paraît répondre mieux au caractère de ce type d'agglomérations urbaines; elle nous paraît surtout les opposer mieux que la seconde, c'est-à-dire celle de "CENTRES INDIGENES", aux "circonscriptions indigènes" dont les règles d'organisation politique et administrative font l'objet du décret du 5 décembre 1933, que nous allons examiner dans le prochain paragraphe (71).

En ce qui concerne les pouvoirs des chefs coutumiers,

- (70) C'est difficile de connaître exactement ce qui s'est passé, ni la pensée, ni la volonté du législateur, le rapport du Conseil colonial étant muet à ce sujet. Voy. B.O., 1931, I, pp.767-773 et in B.O., 1934, p.712. On peut toutefois croire que le législateur a remarqué son erreur bien tard, soit ! puisque, dans le corps des dispositions du décret du 10 mai 1957 portant organisation des CIRCONSCRIPTIONS, il n'emploiera plus, ni l'appellation "CENTRES EXTRA-COUTUMIERS" ni celle de "CENTRES indigènes", mais "CENTRES" tout court. -Voy. infra §5.
- (71) Ici, quelques précisions s'imposent pour la bonne compréhension de ce passage de notre étude.
- En 1934, le décret originel du 23 novembre 1931 sur les C.E.C. a été pris et promulgué à l'époque où c'était le décret du 2 mai 1910 qui régissait les chefferies et les sous-chefferies indigènes.
 - En 1934, l'A.R. coordonnant les décrets du 23 novembre 1931 et des 6 et 22 juin 1934 sur les C.E.C. a été pris et promulgué le 6 juillet 1934, c'est-à-dire justement après le moment où l'ancien décret précité de 1910 a été abrogé et remplacé par le décret du 5 décembre 1933 sur les circonscriptions indigènes.
- Donc, la législation sur les C.E.C. a coexisté d'abord avec le décret de 1933 sur les C.I. : les chefferies et les secteurs.

les décrets coordonnés par l'A.R. du 6 juillet 1934 sur les C.E.C. apportent une très importante limitation à leurs compétences "ratione personae" et "ratione loci"

En effet, les dispositions du décret du 2 mai 1910 relatives à la composition des Chefferies et des sous-chefferies assimilaient les Noirs Africains des contrées limitrophes aux indigènes du Congo Belge; il les soumettait tous à l'autorité des chefs coutumiers (art. 1 et 3). Désormais si ces gens fixent leurs résidences dans un C.E.C., ils échappent à l'autorité des chefs coutumiers en vertu des dispositions des décrets coordonnés par l'A.R. du 6 juillet 1934 sur les CENTRES EXTRA-COUTUMIERS (72).

Avant d'aboutir au décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions dites "indigènes", il nous reste à examiner sommairement le décret du 5 décembre 1933 qui a surtout la particularité de consacrer l'existence des secteurs en tant que circonscriptions indigènes, coexistant avec des chefferies reconnues jadis en vertu des décrets de 1906 et de 1910.

(72) Voy. spécialement les dispositions des articles 17-35 de l'A.R. du 6 juillet 1934 coordonnant les décrets des 23 novembre 1931, 6 et 22 juin 1934 sur les C.E.C. : des habitants (B.O., 1934, p.912 et suiv.). Pour tout ce qui concerne : l'organisation administrative du centre extra-coutumier, ses organes d'autorité, la composition de sa population, le rôle et les attributions de ses organes d'administration ... on lira avec beaucoup d'intérêt l'excellent commentaire des décrets coordonnés par l'A.R. du 6 juillet 1934 sur les C.E.C., dans l'ouvrage précité de M. MAGOTTE. Voy., MAGOTTE, j., "Les centres extra-coutumiers", Dison-Verviers, 1938, 167 pages, n°1-267; aussi, in Novelles - Droit colonial, tome III, Bruxelles, 1938.

§4. La restructuration de certains groupements traditionnels et la création de SECTEURS : décret du 5 décembre 1933 portant organisation des circonscriptions indigènes. - CHEFFERIES et SECTEURS

Dès 1920, une réaction s'était produite en faveur d'une réduction du nombre de petites chefferies et d'un regroupement des communautés faibles et disséminées en quelques entités territoriales suffisamment importantes et capables de se développer d'une manière harmonieuse dans tous les domaines de la vie sociale. L'exposé des motifs du décret fait mention d'une CIRCULAIRE ministérielle qui, en 1920 préconisait le regroupement de petites collectivités locales et qui envisageait alors la création des entités ou des circonscriptions administratives qui seraient dénommées "SECTEURS" (73).

Avant de rechercher le but de la restructuration de certains groupements traditionnels en SECTEURS par le décret de 1933, il importe de noter, au passage, que la réunion de certains groupements coutumiers a facilité un regroupement parallèle des tribunaux de chefferie qui n'avaient pas pu être reconnus auparavant en vertu du décret du 15 avril 1926 sur les juridictions indigènes que nous avons examiné plus avant (74).

- (73) Voy., le texte officiel du décret, in B.O., 1933, p.779 et suiv.; voir aussi le texte de la "Dépêche ministérielle du 8 novembre 1920", adressée au Gouverneur général, in R.U.F.A.S.T., Bruxelles, 4e éd., mars 1925, p.180-189. Il s'agit précisément de la circulaire ministérielle par laquelle le ministre Louis FRANCK préconisa, depuis 1920, la création des "SECTEURS" comme entités administratives devant regrouper des petites chefferies trop faibles pour se développer harmonieusement dans tous les domaines de la vie sociale.
- (74) Voir supra : §2 "Les juridictions indigènes (...)" et la note n°46.

Il semble d'ailleurs que la conception du "secteur administratif" répond, en matière d'organisation administrative, à la même préoccupation que celle qui, en matière d'organisation judiciaire, a abouti à la création des tribunaux de SECTEUR (75).

Après avoir amorcé l'organisation politique et administrative des populations rurales dans un cadre uniforme, c'est-à-dire celui des chefferies et des sous-chefferies, le législateur créa, en 1933, un autre type de circonscriptions indigènes : les SECTEURS.

Le nombre de ceux-ci alla croissant jusqu'à égaler et dépasser même, en 1958, celui des chefferies. Par exemple, trois années après l'entrée en vigueur du décret de 1933, soit en 1936, les circonscriptions indigènes régulièrement constituées comportaient 2.167 chefferies et 142 secteurs seulement. Mais à la fin de l'année 1958, il n'y avait plus que 343 chefferies contre 525 secteurs sur toute l'étendue du territoire du Congo belge (76).

Quel était le but poursuivi par le législateur colonial en regroupant des entités coutumières par la création des secteurs ? La création des secteurs, tout comme celle de certaines chefferies de 1891 à 1933 répondait au besoin d'organiser les populations indigènes dans des entités où elles pouvaient se développer dans tous les domaines et

(75) Voy., rapport du Conseil colonial sur le projet du décret du 5 décembre 1933 relatif aux C.I., in B.O., 1933, p.949

(76) Voy., notre tableau, en annexe, sur l'évolution du nombre respectif des chefferies et des secteurs (voir annexe n°1). Ce tableau est réalisé sur base des données chiffrées fournies par les rapports annuels du Ministère des Colonies sur l'Administration locale du Congo belge : de 1933 à 1958, dernière année dont on a le rapport. On constatera que les données pour les années 1940, 1941, 1942 et 1959 manquent.

évoluer normalement sans heurts. Mais ici une question se pose : pourquoi le système uniforme des chefferies n'a-t-il pas réussi ? Est-ce sa déficience qui a dû donner lieu à l'apparition des SECTEURS ?

Pour répondre à cette question, il convient de rappeler que le décret du 2 mai 1910 sur les chefferies et les sous-chefferies avait pour but de constituer, dans toute l'étendue de la Colonie du Congo Belge, "des groupements animés d'une vie propre et munis de moyens d'action traditionnels destinés, tout d'abord, à pourvoir, selon leurs vues et sous la surveillance du Gouvernement, aux intérêts communs des membres des groupements dans le cadre de l'organisation politique et administrative Générale; en outre, à réaliser les mesures prescrites par le Gouvernement pour améliorer les conditions matérielles et morales des indigènes qui en font partie" (77).

Pour atteindre le but visé par le décret du 2 mai 1910, il fallait donc l'existence de groupements suffisamment nombreux et forts partout, dans toutes les régions de la Colonie du Congo Belge. Malheureusement, de nombreux notables réussirent à obtenir indûment leur reconnaissance en tant que chefs indépendants (78); ce qui contribua à l'émiettement des chefferies. C'est ainsi que, de 1909 à 1917, le nombre de chefferies reconnues passa de 1.068 à 6.095 ! Bon nombre de chefferies traditionnelles accusaient, dès lors, une réelle "incapacité" à se développer elles-mêmes, surtout sur le plan économique où elles étaient presque sans aucune rentabilité (79).

(77) B.O., 1933, p.949. C'est nous qui soulignons.

(78) Voir le rapport du conseil colonial sur le projet du décret du 5 décembre 1933, in B.O., 1933, p.952.

(79) On a pu relever, par exemple, que certaines chefferies de l'époque ne comptaient qu'une cinquantaine de contribuables ! Voir : P.A.C. : "La politique d'administration indirecte et ses conséquences sur l'autorité indigène", in Problèmes d'Afrique Centrale, n°43, 1959, I, p.28, col.14.

Dans bien des régions, des groupements coutumiers s'étaient effrités, des tribus scindées en plusieurs fractions, sous l'action des facteurs nombreux et divers. Ailleurs, on rencontrait des villages épars, dispersés, disséminés dans la forêt, la brousse ou la savane mais coutumièrement bien organisés. Or ces petites communautés prises isolément ne pouvaient réaliser de progrès sensibles, dans presque aucun domaine de la vie sociale. Il y avait donc intérêt à étendre à ses populations émiéttées, atomisées presque, le système d'organisation politique et administratif que consacraient les règles d'organisation des chefferies et des sous-chefferies, de manière telle les vues nettement progressistes du décret précité de 1910 eussent pu être réalisées ou concrétisées. Ce fut une des raisons pour lesquelles, le législateur décida, par le décret de 1933, de réunir ces groupements coutumiers en entités administratives plus importantes et capables, par conséquent, de se développer. Ces entités administratives étaient donc les secteurs, auxquels il ne fallait toutefois pas appliquer des règles totalement différentes de celles des chefferies. Les secteurs vinrent ainsi suppléer au système unique et uniforme des chefferies et sous-chefferies instauré jadis par le décret du 2 mai 1910 et non pour le remplacer (80).

Le Conseil colonial a, dans son rapport, indiqué les raisons principales pour lesquelles le législateur colonial décida, par le décret du 5 décembre 1933, le regroupement des petites chefferies, reconnues jusque là en vertu du décret du 2 mai 1910, et la création des nouvelles entités

(80) Voir dans le même sens également : MAGOTTE, J., "Les circonscriptions indigènes". - Commentaire du décret du 5 décembre 1933, d'après l'exposé des motifs, les travaux préparatoires et le rapport du Conseil colonial", - éd. Dison-Verviers, 1934, pp.6 et 7 (Introduction); et pp.9-13, §1 et §2.

administratives, en ces termes :

"Pour les porter à un niveau de civilisation plus élevé,
 "il est bon, voire nécessaire, de constituer en groupe-
 "ments suffisamment nombreux et cohérents des populations
 "émiéttées. L'Administration se trouvera parfois devant
 "une poussière humaine où la cellule sociale n'est plus,
 "ou à peu près plus, que la famille naturelle (...). Plus
 "souvent, elle rencontrera des groupements autonomes
 "organisés coutumièrement comptant quelques dizaines, quel-
 "ques centaines d'individus. Chacun d'eux, né d'une évo-
 "lution naturelle des choses, ou de dislocations provo-
 "quées par des circonstances accidentelles, est impuissant,
 "pris isolément, à réaliser aucune institution, même
 "une institution de justice intérieure, ce qui a conduit
 "aux tribunaux de secteur, institués par le décret du 15
 "avril 1926" (81).

En somme, ce décret constitue, avec les décrets coordon-
 nés relatifs aux centres extra-coutumiers, une sorte de
 "code de l'organisation administrative indigène de la Colonie",
 comme l'écrit très justement M.J.Magotte (82). On dirait
 aussi volontiers qu'il constitue une véritable charte de
l'organisation politique et administrative des groupements
 indigènes traditionnels (83). Par ce décret, les chefferies
et les secteurs forment et deviennent progressivement

-
- (81) Rapport du Conseil colonial relatif au projet du décret du 5 décembre 1933 sur les circonscriptions indigènes, in B.O. 1933, I, p.965. - C'est nous qui soulignons.
- (82) Voir : MAGOTTE, J., "Les circonscriptions indigènes (...)", op.cit., p.5.
- (83) Rappelons que, à cette époque, ces circonscriptions indigènes (chefferies et secteurs) étaient régies par le décret du 5/12/1933 qui a remplacé celui du 2 mai 1910; tandis que les C.E.C. et les cités indigènes (O.L. 170/AIMO du 20 juillet 1945) faisaient toujours l'objet de textes législatifs séparés, distincts.

l'échelon inférieur, c'est-à-dire les cellules de base de la pyramide que constitue la structure politico-administrative de la Colonie du Congo Belge.

Parmi les principales innovations du décret du 5 décembre 1933 qui nous intéressent, dans le cadre de la présente étude, relevons surtout :

- 1°) la suppression des sous-chefferies;
- 2°) la création et l'organisation des SECTEURS;
- 3°) l'attribution aux circonscriptions indigènes (chefferies et secteurs) de la personnalité civile et de finances propres;
- 4°) un élargissement considérable des obligations administratives des chefs de chefferie et de secteur
- 5°) attribution aux chefs de chefferie et de secteur du pouvoir d'édicter des règlements dans certaines matières et dans certains domaines.

Dans l'organisation des circonscriptions indigènes (chefferies et secteurs), il est intéressant de remarquer que le décret du 5 décembre 1933 reconnaît les Conseils des Notables (émanant du Conseil des Anciens) pour les CHEFFERIES, - conseils dont les membres sont désignés par la coutume, et crée les Conseils de secteur. Ceux-ci sont composés de membres de droit et de membres nommés en principe, mais non en fait, sans consultation préalable des habitants, parmi les notables des groupements constitutifs des secteurs.

En ce qui regarde les pouvoirs des autorités traditionnelles, le décret du 5 décembre 1933 y apporte un réel renforcement en faveur des chefs de chefferie : désormais ceux-ci peuvent édicter des règlements obligatoires dans certaines matières et dans certains domaines. En revanche, le décret élargit sensiblement leurs obligations : ils sont, en particulier, astreints à maintes obligations qui font d'eux de véritables fonctionnaires de l'administration coloniale

à l'échelon des cellules de base, tout en conservant leurs rôles et leurs attributions traditionnels.

En d'autres termes, par le décret du 5 décembre 1933, le législateur colonial a eu souci d'établir un système administratif qui, tout en respectant l'organisation traditionnelle de la chefferie, fait de celle-ci, à l'instar du secteur, l'échelon de base de l'appareil administratif moderne. Le législateur colonial a eu également souci de faire du chef de chefferie (à l'exclusion de toutes les autres autorités traditionnelles), un fonctionnaire intégré dans le susdit système administratif, sans préjudice de son rôle coutumier.

Après la seconde guerre mondiale (1939-1945), l'évolution des idées et des esprits des habitants du Congo Belge, amena l'autorité coloniale à légiférer pour consacrer, dans la législation, l'esprit nouveau et donner satisfaction, encore que trop timidement, aux revendications du jour (84). D'où le décret du 10 mai 1957 dont les dispositions ont été très largement reprises par l'ordonnance-loi n°69/012 du 12 mars 1969 qui régit présentement les collectivités locales, dans le milieu rural de la République du Zaïre.

-
- (84) Sur les multiples et divers facteurs politiques, socio-économiques et culturels qui ont créé un courant d'opinion publique des autochtones de la Colonie du Congo belge, on lira avec intérêt, notamment :
- de SCHREVEL, M., "Les forces politiques de la décolonisation congolaise jusqu'à la veille de l'Indépendance", éd. universitaires, (recherches africaines), Paris, 1970, spécialement les pp.285 et suiv.; et plus particulièrement les pp.395-403.
 - CRAWFORD YOUNG, "Introduction à la politique congolaise", éd. universitaires du Congo, et C.R.I.S.P., Bruxelles, 1968, spécialement les pp.87-90.
 - P.A.C., "La politique d'administration indirecte et ses conséquences sur l'autorité indigène", op.cit. p.29.

§5. Les circonscriptions dites "indigènes" (CHEFFERIES, SECTEURS et CENTRES) : le décret du 10 mai 1957 (85)

Le décret du 10 mai 1957 constitue une véritable charte ou un code de l'organisation municipale dans le milieu rural de la Colonie du Congo Belge. Il demeurera en vigueur après l'accession du pays à l'indépendance, durant presque une décennie, jusqu'en 1969.

Parmi les principales innovations du décret du 10 mai 1957, relevons (86) :

- 1°) l'unicité de la législation pour les chefferies, secteurs et centres extra-coutumiers ou C.E.C. devenus CENTRES tout court;
 - 2°) le rattachement des "cités indigènes" non érigées en C.E.C. aux chefferies et secteurs;
 - 3°) la nomination à temps des chefs de secteur et de centre ainsi que des membres des conseils de ceux-ci;
 - 4°) l'importance donnée au rôle, à la composition et à la compétence des conseils de chefferie, secteur et centre;
 - 5°) la participation plus active et plus directe des habitants dans la présentation des candidats aux susdits conseils;
 - 6°) l'accroissement des avantages matériels accordés aux chefs indigènes;
 - 7°) la création des Collèges permanents devant assister les chefs dans la gestion journalière des circonscrip-
-

(85) B.O., 1957, pp.1254 et suiv.; erratum, B.O., 1959, p.104.

(86) Sur les innovations du décret du 10 mai 1957, voir aussi : DURIEUX, A., "Institutions politiques, administratives et judiciaires du Congo belge et du Rwanda-Urundi", éd. BIEEE-VELD, 4e éd., Bruxelles, 1957, n°76 et suiv.

tions (chefferies, secteurs et centres).

De ces principales innovations, nous retenons surtout l'unicité de législation pour les CHEFFERIES, SECTEURS, et CENTRES qui devront évoluer suivant une structure unique et la participation plus active et plus directe de la population dans la présentation des candidats aux différents conseils (87).

Ce dernier point dénote un certain degré de démocratisation des circonscriptions dites "indigènes" et contribue à la "réduction de l'écart entre le stade d'évolution de grands centres et des villes d'une part, et celui des circonscriptions (...) de l'intérieur, d'autre part" (88).

La plupart des dispositions antérieures ont été reprises, certes, mais le décret de 1957 a fait un travail d'analyse de précision des termes et de synthèse des anciennes législations.

Le décret du 10 mai 1957 constitue le dernier état de la législation coloniale belge en matière d'organisation municipale dans le milieu rural. Il consacre, à la veille

(87) Voy. le rapport du Conseil colonial sur le projet du décret du 10 mai 1957, in B.O., 1957, pp.1188 et suiv.

(88) Voy., in B.O. 1957, p.1188.

de l'accession de la Colonie du Congo Belge à l'indépendance (89), le dernier stade de l'évolution structurelle et institutionnelle des entités traditionnelles, champs d'action des autorités coutumières.

Dans les dispositions du décret du 10 mai 1957, le législateur colonial a consacré une tendance assez nette à la fonctionnarisation des chefs de chefferie et à la démocratisation des entités socio-politiques traditionnelles (chefferies et groupements constitutifs des secteurs). En effet, à travers ses nombreuses nouvelles tâches non coutumières, découlant de la législation coloniale et plus spécialement du décret du 10 mai 1957, le chef de chefferie est de plus en plus fonctionnarisé. De même, le Conseil de la chefferie ne correspond plus tout à fait au Conseil des Notables institué par le décret du 5 décembre 1933,

-
- (89) Le décret du 10 mai 1957 n'a été mis en vigueur qu'à la veille de l'indépendance de l'ex Congo Belge. En effet, il a été promulgué, certes, le 10 mai 1957, mais il n'entra en vigueur que le 1er juillet 1958, soit plus d'une année tout entière après sa promulgation. Et il ne s'agissait même pas encore de l'ensemble de ses dispositions : l'ordonnance n°21/233 du 3 juin 1958 prise en exécution de l'article 104 du décret (B.A., 1958, pp.1164-1165) en fixa la date d'entrée en vigueur des articles 1, 2, 13, 14, 15, 34 à 40 et 43 au 1er juillet 1958; celle des autres articles, dans chaque circonscription (chefferie, secteur, centre), le jour de la première réunion du conseil de la circonscription constitué en application du susdit décret du 10 mai 1957. On peut se demander si les dispositions du décret du 10 mai 1957, dans leur ensemble, ont été mises en vigueur dans toutes les régions de la Colonie, avant le 30 juin 1960. Un rapport de l'ancien administrateur territorial de MWEKA, au KASAI, daté du 27 février 1960, constitue, à cet égard, un témoignage fort intéressant. Voir : CRWWFORD YOUNG, "Introduction à la politique congolaise", op.cit., p.88.

qui tenait sa source coutumière dans le Conseil des ANCIENS; Bien plus encore, l'innovation du "Collège permanent", corps administratif issu du Conseil de la chefferie et dont le rôle est précisément d'assister le chef dans la gestion journalière des affaires de la chefferie, préfigure et laisse entrevoir l'échevinage ou "l'échevinat" à l'instar des communes proprement dites.

A vrai dire, le législateur colonial, a, dans les dispositions du décret du 10 mai 1957, fait preuve de prudence en ménageant les transitions, le but poursuivi étant de démocratiser la composition des Conseils de chefferie et de secteur. Certes, les Conseils de chefferie et de secteur sont encore, comme sous l'empire du décret du 5 décembre 1933, composés de membres de droit (qui sont des chefs et notables coutumiers) et de membres nommés; mais ceux-ci le sont désormais après consultation obligatoire des habitants (90). Il importe de remarquer que, si le stade des élections n'est pas encore officiellement atteint, la consultation populaire en revêt cependant souvent la forme et en a les effets, puisque les nominations doivent, en fait, respecter les désirs exprimés par les habitants

(90) Voir l'art. 37/1° du décret du 10 mai 1957.

La liste des candidats à la nomination doit être établie, selon les termes mêmes du décret, "en tenant compte des préférences des habitants".

Voir aussi : l'ordonnance n°21/220 du 29 mai 1958, fixant les modalités de la consultation des habitants des circonscriptions en vue de la nomination des membres des conseils de circonscriptions, en vertu des dispositions de l'article 37 du décret du 10 mai 1957 (B.A., 1958, pp.1081-1100), modifiée par les ordonnances ns 25/251 du 20 mai 1959 (B.A., 1959, p.L307) et 25/349 du 9 juillet 1959 (B.A., 1959, p.1724).

des chefferies et des secteurs. Telle était d'ailleurs la pratique administrative (91).

Outre les membres nommés après consultation obligatoire des habitants, sans autre condition supplémentaire, le décret du 10 mai 1957 élargit davantage la composition des Conseils de chefferie et de secteur en y intégrant des membres non coutumiers, nommés également après consultation obligatoire des habitants, mais spécialement, selon les termes même du décret, "en raison de leur compétence ou des intérêts qu'ils représentent" (92).

Tel est le dernier état de la législation coloniale consacrant l'évolution structurelle et institutionnelle des entités socio-politiques traditionnelles à la veille de l'accession de la Colonie du Congo Belge à l'indépendance, le 30 juin 1960.

Il convient toutefois, pour clore ce chapitre, de faire succinctement état des faits et des idées qui avaient cours, à la veille de l'indépendance, en ce qui regarde l'évolution future des institutions socio-politiques traditionnelles.

(91) Voir : P.A.C. ; "La politique d'administration indirecte et des conséquences sur l'autorité indigène", op.cit., p.30, col.1.

(92) Voir l'art. 37/2° du décret du 10 mai 1957. Il convient de préciser que le décret de 1957 ne prévoyait pas une représentation des non-indigènes. C'est le Groupe de travail de 1958 qui, dans son rapport daté du 24 décembre 1958, proposa une représentation des non-indigènes dans les Conseils de circonscriptions (chefferies, secteurs et centres). Mais, comme on le sait par ailleurs, les propositions du susdit groupe de 1958 n'ont pas été traduites en termes de droit positif, dans la législation coloniale.

§6. Le "Groupe de Travail pour l'étude du problème politique au Congo Belge" et ses propositions relatives aux circonscriptions dites indigènes (chefferies, secteurs et centres) (93)

Face aux idées et aux exigences populaires (94), émanant surtout des milieux urbains dans la Colonie du Congo Belge, le Gouvernement belge envoya sur place, vers fin 1958, un groupe de travail chargé de s'informer largement auprès des populations (tant autochtones qu'européennes) et d'élaborer des propositions concrètes en vue de la réforme des institutions politiques et administratives de la Colonie, dans un sens plus résolument démocratique, à tous les échelons : pays, provinces et collectivités régionales et locales.

Le groupe de travail de 1958 a, dans ses propositions et suggestions contenues dans son rapport, préconisé un système d'administration locale unique, de caractère essentiellement représentatif et délibératif, les différents conseils locaux, en particulier, étant basés sur le suffrage universel.

(93) Le rapport du "Groupe de Travail pour l'étude du problème politique au Congo Belge" (désigné ci-après "Groupe de travail de 1958") daté du 24 décembre 1958 fut présenté à la Chambre des Représentants, à Bruxelles, le 20 janvier 1959. Il a été publié in extenso dans les "Documents parlementaires" belges de la session ordinaire de 1958-1959, document n°108 de la Chambre des représentants.

(94) On se rappellera que : 1956 a été l'année des manifestes (Manifeste de "Conscience Africaine"; manifeste de l'ABAKO etc ...), 1957, l'année des "réponses tardives" et 1958, l'année de la longue attente d'une déclaration gouvernementale belge sur l'avenir de la colonie.

Sur l'évolution des idées politiques et l'état d'esprit en 1958, on lira avec intérêt les excellents développements que M. de SCHREVEL y a consacrés dans son ouvrage précité. Voir : de SCHREVEL, M., "Les forces politiques de la décolonisation congolaise jusqu'à la veille de l'Indépendance", op.cit., spécialement les pp.285 et suiv.

Le rapport du Groupe de travail de 1958 fut approuvé par le Gouvernement belge qui, dans sa fameuse déclaration du 13 janvier 1959 consécutive aux émeutes sanglantes du 4 janvier de la même année à Léopoldville (actuellement Kinshasa), en a repris la plupart des propositions (95).

Dans ses propositions concernant plus particulièrement les circonscriptions dites indigènes (chefferies, secteurs et centres), le Groupe de travail de 1958 préconisa leur transformation en "communes rurales". Les chefs de chefferie, tout comme les chefs de secteur et centre, allaient donc devenir "bourgmestres" comme en Belgique. Dans le rapport, on insiste d'ailleurs assez légèrement sur l'importance qu'il y avait de respecter les entités politiques traditionnelles (96). Nous y relevons, par exemple, une suggestion ayant trait à la réorganisation des chefferies pour permettre une meilleure organisation communale (97).

Le Groupe de travail de 1958 alla même plus loin en proposant de passer, dans quelques années d'expérimentation du décret du 10 mai 1957, à la phase suivante de l'évolution du régime municipal dans le milieu rural, phase où :

- 1°) les membres non coutumiers des conseils de chefferie et de secteur seraient élus au suffrage universel des hommes (les femmes étant exclues);
- 2°) les membres non coutumiers constitueraient la majorité des conseils de circonscription;
- 3°) les pouvoirs du chef, du collège permanent et du Con-

(95) Voir le texte de la "Déclaration du Gouvernement concernant le Congo belge", in Annales parlementaires belges de la Chambre des Représentants, n°11, séance du 13 janvier 1959, p.8.

(96) Rapport du Groupe de travail de 1958, in doc. parlem. belges, Ch. des Représ., doc. n°108 (1958-1959), p.36.

(97) Rapport du Groupe de travail de 1958, op.cit., p.23.

Conseil seraient élargis, le Conseil détenant la compétence générale de régler toutes les affaires d'intérêt local;

4°) la tutelle administrative du pouvoir central serait allégée et s'exercerait de préférence à posteriori (98).

Il importe de préciser à ce propos que les propositions du Groupe de travail de 1958 et la déclaration du Gouvernement belge du 13 janvier 1959, en ce qui concerne les circonscriptions indigènes dont spécialement des chefferies, n'ont pas été coulées en termes de droit positif, dans la législation coloniale. Au 30 juin 1960, en effet, le décret du 10 mai 1957 tel qu'il a été modifié par l'ordonnance législative n°21/563 du 31 décembre 1958 (99), dont les dispositions ont été reprises par une nouvelle ordonnance législative n°25/334 du 28 juin 1959 (100) et approuvées par le décret du 7 juillet

(98) Rapport du Groupe de travail de 1958, in doc., p.34-36.

(99) B.A., 1959, pp.64-65.

(100) B.A., 1959, pp.1689-1690. Il importe de préciser que l'ordonnance législative n°21/563 du 31 décembre 1958 modifiant le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes a été portée par le gouverneur général du Congo Belge en vertu de l'article 22, alinéa 3, de la Charte coloniale. Entrée en vigueur le 1er janvier 1959, l'ordonnance législative n°21/563 du 31 décembre 1958 devait cesser d'être obligatoire après un délai de six mois, c'est-à-dire le 30 juin 1959 à minuit, puisqu'elle n'a pas été, avant l'expiration de ce terme, approuvée par décret. C'est la raison pour laquelle, le gouverneur général a, par une nouvelle ordonnance législative n°25/334 du 28 juin 1959 repris et remis en vigueur - à la date du 1er juillet 1959 -, les dispositions de la précédente ordonnance législative du 31 décembre 1958 modifiant le décret du 10 mai 1957. D'un point de vue de la stricte orthodoxie juridique, le décret du 7 juillet 1959 aurait dû approuver l'ordonnance législative n°25/334 du 28 juin 1959 et non celle portant le n°21/563 du 31 décembre 1958 (Voy. in B.O., 1959, pp. 1671-1674).

Sur la délégation du pouvoir législatif en droit colonial belge, voir : MALENGREAU, G., "De la délégation des pouvoirs en droit public congolais", Larquier, Bruxelles, 1946, spécialement les pp.4-19.

1959 (101), ne porte aucune trace des susdites propositions du groupe de travail de 1958.

Le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes constituait donc la dernière législation coloniale consacrant l'état de l'évolution structurelle et institutionnelle des entités socio-politiques traditionnelles à la veille de l'Indépendance de l'ancienne Colonie du Congo Belge, proclamée le 30 juin 1960.

Avec ce décret du 10 mai 1957, nous avons terminé notre aperçu général de l'évolution de la législation sur l'organisation territoriale, politique et administrative des populations rurales sous les régimes successifs de l'Etat Indépendant du Congo (1885-1908) et de la Colonie du Congo Belge (1908-1960); la susdite organisation étant examinée principalement dans ses rapports avec les pouvoirs des chefs traditionnels.

Avant d'aborder l'étude approfondie de la législation actuelle relative aux collectivités rurales (102) de la République du Zaïre, il nous faut à présent examiner la place des chefferies et des autorités traditionnelles dans les différentes

(101) B.O., 1959, pp.1671-1674.

(102) On fait ici allusion à l'ordonnance-loi n°69/012 du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales qui a abrogé et remplacé le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes.

La susdite ordonnance-loi sera analysée d'une manière approfondie dans la deuxième partie de la présente étude.

Constitutions nationales du Congo qui est devenu depuis le 27 octobre 1971 (103), comme on le sait, le "ZAIRE".

CHAPITRE III : PLACE ET ROLE DE LA CHEFFERIE ET DES AUTORITES TRADITIONNELLES DANS LES DIFFERENTES CONSTITUTIONS NATIONALES DU ZAIRE DE 1960 A 1967

INTRODUCTION

La décolonisation du Congo Belge et la naissance de l'actuelle République du Zaïre furent l'aboutissement d'une action combinée de facteurs de natures très divers^{es} qu'il est extrêmement difficile de résumer en quelques lignes.

Après la seconde guerre mondiale (1940-1945), se manifestèrent divers facteurs qui, surtout à partir de 1956 (104), créèrent un courant d'opinion publique chez les autochtones. Ceux-ci, principalement dans les grands centres urbains, - mais aussi à un degré relativement moindre dans le milieu rural -, réclamaient, à

-
- (103) Voir la loi n°71-006 du 29 octobre 1971 portant révision de la Constitution du 24 juin 1967 en substituant notamment les mots "République du Zaïre" et "Zaïrois" à ceux de "République Démocratique du CONGO" et "CONGOLAIS". (Journal Officiel de la République du Zaïre ou J.O.R.Z.; édition provisoire, n°2, du 15 janvier 1972, p.12, col.2).
- (104) Rappelons que 1956 est l'année des manifestes dont il faut retenir deux qui sont les plus célèbres : il s'agit du "Manifeste" de "Conscience Africaine" (n° spécial de juillet-août 1956) et du "Manifeste de l'ABAKO" qui sont de véritables signes annonciateurs du nationalisme.

l'instar des colons blancs (105), une participation plus effective à la discussion et à la gestion des affaires publiques, surtout à l'échelon local et régional.

Il n'est pas besoin, pour la compréhension du sujet qui est le nôtre, d'examiner ici les diverses forces politiques et encore moins d'apprécier la part respective de leur action dans la décolonisation du Congo Belge (106). Il suffira de rappeler succinctement que la décolonisation du Congo Belge fut l'aboutissement d'une action combinée des pressions internationales, surtout celles qu'exerçaient les puissances anticolonialistes de l'O.N.U. (107), d'une part, et d'autre part, du développement d'un nationalisme passionnel (108) que l'absence de maturité politique des jeunes leaders

(105) Les colons blancs d'origine belge constituaient une force politique réelle; dès le lendemain de la guerre de 19.0-1945, ils revendiquaient des droits politiques qu'ils voulaient aussi exercer au Congo Belge.

Sur les revendications des colons et les réponses du Gouvernement belge, voir : de SCHREVEL, M., "Les forces politiques de la décolonisation congolaise jusqu'à la veille de l'Indépendance", op.cit., spécialement les pp.55-63; et pp.108-129.

(106) A cet égard, on lira avec intérêt les excellents développements que M. de SCHREVEL y a consacrés dans son ouvrage précité, spécialement les pp.50 et suiv.

(107) Voir dans ce sens :

- LOUWERS, O., "L'article 73 de la charte et l'anticolonialisme de l'Organisation des Nations Unies", .I.R.C.B., section des sc. mor. et polit., Mémoires, 1952, t.XXIX, fasc.2.
- de SCHREVEL, M., op.cit., pp.25-49 et pp.195-210.
- DURIEUX, A., "La Colonie et l'Organisation des Nations Unies", in J.T.O.M., 1953, n°31, pp.1-3.

(108) En 1955, la conférence des pays afro-asiatiques de BANDOUNG fit souffler sur l'Asie et l'Afrique un vent d'indépendance et de nationalisme. "La propagande de Moscou et du Caire déversa en même temps sur toute l'Afrique ses excitations à la haine raciale et à la lutte contre l'Occident; elle sera soutenue et encouragée par les milieux marxistes et "progressiste" des démocraties occidentales". On comprend aisément que le Congo Belge ne pouvait demeurer longtemps en dehors du mouvement.

Voir : GUITARD, O., "Bandoung et le réveil des peuples ./..

rendait intransigeant.

"Longtemps, en effet, comme l'a relevé très judicieusement le Professeur P. DE VISSCHER, la Belgique avait mené au Congo une politique de progrès économique, social, sanitaire et culturel particulièrement avancée, sans se soucier de confier aux élites congolaises des responsabilités administratives et politiques qui auraient pu les initier à la gestion de leurs propres affaires. En 1956 encore, les plus progressistes parmi les belges parlaient d'élaborer un plan de trente ans (109) en vue de préparer l'indépendance du futur Etat congolais" (110).

Victime de ses hésitations à assurer une participation plus effective des autochtones à la discussion et à la gestion

-
- (109) colonisés", p.U.F., coll. Que sais-je, 3e éd. mise à jour, n°910, Paris, 1969, spécialement les pp.79 et suiv.; DESSART, Ch., et MENDIAUX, E., "Le pari Congolais", éd. C.Dessart, Bruxelles (s.d.), p.4.
- (109) En décembre 1955, parut le plan de trente ans du professeur A.A.J.VAN BILSEN dans sa version flamande (voir : Een dertig-jarenplan voor de politieke ontvoogding van Belgisch Kongo", De Gids op Maatschappelijk Gebied, Antwerpen, déc. 1955, n°12, pp.999-1028). La version française paraîtra en février 1956. Voir : VAN BILSEN, A.A.J., "Un plan de trente ans pour l'émancipation de l'Afrique Belge", Les Dossiers de l'Action Sociale Catholique, Bruxelles, février 1956, n°2, pp.83-111. En 1957, l'auteur défendra ses idées en publiant un autre article dans "La Revue Nouvelle", ("Plaidoyer pour un plan de trente ans", La Rev. nous., Tournai, 15 février 1957, t.XXV, n°2, pp.113-160).
- (110) DE VISSCHER, Paul, "Le problème de la succession d'Etats envisagé dans l'histoire diplomatique du Congo", op.cit. p.75.

des affaires publiques de leur propre pays (111), la puissance coloniale belge fut surprise par les émeutes anticolonialistes qui éclatèrent à Léopoldville (actuellement Kinshasa), le dimanche 4 janvier 1959 (112).

Placée ainsi brutalement devant la brusque flambée du nationalisme autochtone et sous la pression de plus en plus forte des puissances anticolonialistes de l'ONU, la puissance coloniale belge, redoutant les solutions de force dont les exemples récents d'Algérie et d'Indonésie la portaient à croire qu'elles engageraient un petit pays comme la Belgique dans une voie sans issue (113), comprit enfin qu'une seule

-
- (111) Certes, avant 1960, quelques textes législatifs, ayant pour but l'initiation des autochtones à la gestion de leurs propres affaires publiques à l'échelon local, ont été promulgués. On remarquera, toutefois, que tous ces textes sont postérieurs à 1956, et surtout postérieurs à la déclaration gouvernementale consécutive au message royal du 13 janvier 1959. On se rappellera que la réforme urbaine portée par le décret du 26 mars 1957 mit dix ans de gestation et qu'à peine deux après sa mise en vigueur, le législateur colonial dut opérer une nouvelle réforme urbaine portée cette fois par le décret du 13 octobre 1959 ! On se rappellera également que le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes ne commença à entrer en vigueur, dans quelques-unes seulement de ses dispositions, qu'à partir du 1er juillet 1958, soit plus d'un an après sa promulgation ! Au début de 1959 encore, toutes les dispositions du décret du 10 mai 1957 n'étaient ... "pas encore mises en vigueur dans toutes les régions du pays (cf. CRAWFORD YOUNG, op.cit., pp.87-88). On trouvera un inventaire exhaustif de tous les textes législatifs invoqués ci-dessus et d'autres encore dans une étude du Professeur A.DURIEUX sur les Institutions politiques du Congo belge. Voir : DURIEUX, A., "Institutions politiques (1908-1960)", A.R.S.O.M., Livre Blanc-Witboek, I, Bruxelles, 1962, spécialement les pp.268-269, 271, 273, 275-276 et 279-280.
- (112) Cfr DESSART, Ch., et MENDIAUX, E., "Le pari congolais", op.cit., pp.9-12; voir aussi : R.P.VAN WING, J., (S.J.), "Les événements de Léopoldville et la nouvelle politique congolaise", in A.M.D.C. (revue trimestrielle : "L'assistance aux maternités et dispensaire du Congo"), Bruxelles, avril 1959, pp. 14-21.
- (113) Dans le même sens : DE VISSCHER, P., op.cit., p.75.

solution s'imposait à elle : celle de l'octroi de l'indépendance à sa Colonie.

Dès lors, il fallait tenir compte des événements et de l'existence d'un esprit nouveau qui animait les autochtones. C'est ainsi que le Roi des Belges, Baudouin Ier, exprima, dans son message radiodiffusé du 13 janvier 1959, la "ferme résolution" de son pays, la Belgique, "... de conduire, sans atermoiements funestes, mais sans précipitation inconsidérée, les populations congolaises à l'indépendance dans la prospérité et la paix" (114). Le même jour, et toujours dans le même esprit que le message du Roi, le Gouvernement belge prit un engagement solennel vis-à-vis des populations congolaises, en annonçant, devant le Parlement, un programme précis de réformes dans lequel il définit les grandes lignes de l'évolution politique qu'il entendait réaliser au CONGO belge (115).

Du côté d'un certain nombre d'hommes politiques belges et surtout du côté du monde des affaires, il y eut, dans les premiers mois de l'année 1959, une résistance farouche et obstinée à la marche vers l'indépendance de la "Terre belge d'Afrique". Malgré ces quelques "atermoiements funestes", qui ne constituaient d'ailleurs que des combats d'arrière-garde, la politique de décolonisation fut menée par le Gouvernement belge dans une "précipitation inconsidérée",

(114) Voir le texte intégral de ce message du Roi Baudouin Ier in Codes Piron, édit. 1960, t.Ier, p.25.
A notre connaissance, ce message radiodiffusé n'a pas fait l'objet d'une publication officielle, ni au Moniteur belge, ni au Moniteur congolais.

(115) Voir le texte officiel de la "Déclaration du Gouvernement concernant le Congo belge du 13 janvier 1959", in Ann. parlem., n°11, Ch. des Repr., séance du 13 janvier 1959, p.8.

et partant dans l'improvisation, pour aboutir, le 30 juin 1960, à la proclamation solennelle de l'indépendance de "l'Etat du CONGO".

C'est dans ces conditions que la Conférence de la Table Ronde politique (116) fut convoquée et s'est tenue, à Bruxelles, du 20 janvier au 20 février 1960; elle groupait des représentants, d'un côté, des chambres législatives et du Gouvernement belges, et d'un autre côté, des partis politiques et des autorités traditionnelles du Congo Belge (117). Les délibérations de cette Conférence aboutirent à seize résolutions qui recueillirent l'assentiment de principe du Gouvernement belge (118). Les seize résolutions de la Table Ronde politique belgo-congolaise constituaient, en somme, un accord global en trois points (119) :

- 1°) d'abord l'élaboration et la promulgation d'une loi fondamentale devant doter le CONGO des institutions provisoires qui lui permettraient d'exister en tant qu'Etat souverain, au regard du droit moderne, dans l'optique de son accession à l'INDEPENDANCE;
- 2°) ensuite, la CONCLUSION d'un "traité général d'amitié, d'assistance et de coopération", entre le Gouvernement

- (116) Il y eut deux conférences dites de la "Table Ronde belgo-congolaise"; nous ne parlerons pas ici de la "Conférence de la Table Ronde économique" (16 mai 1960).
- (117) A ce sujet, on lira avec intérêt l'ouvrage très documenté de M. Georges-H. DUMONT, qui a puisé ses renseignements aux sources officielles de tout premier ordre. De très nombreuses et précieuses annexes, qui accompagnent cet ouvrage, en témoignent suffisamment.
Voir : DUMONT, G.-H., "La Table Ronde belgo-congolaise (janvier-février 1960). - Le CONGO : du régime colonial à l'Indépendance", éd. universitaires, Paris, 1961.
- (118) Voy., dans ce sens : "Exposé des motifs du projet de Loi fondamentale relative aux structures du CONGO", in Doc. parlem. belges 489, (session 1959-1960), n°1, p.1 (Ch. des rep.).
- (119) Voir le texte officiel de ces seize résolutions in Doc. parlem. belges, 489, (1959-1960) n°1, ch. des Représ., annexe : p.70-91.

belge d'une part, et d'autre part, le futur premier Gouvernement congolais, avant l'accession du Congo à l'indépendance (120);

3°) et enfin, la proclamation de l'indépendance de "l'Etat du CONGO" à la date du 30 juin 1960.

S'inspirant des résolutions de la Table Ronde politique, le législateur belge adopta la "Loi fondamentale du 19 mai 1960, relative aux structures du Congo". Oeuvre du législateur belge (121), certes, mais accomplie dans

- (120) On peut se demander s'il y avait moyen, en droit, de conclure une convention de caractère international entre le Congo belge, qui était encore une colonie et qui, par conséquent, demeurait un pays soumis à la SOUVERAINETE de la Belgique d'une part, et d'autre part la Belgique. Sur la notion de "souveraineté", voir : DURIEUX, A., "Souveraineté et communauté belgo-congolais^e A.R.S.C., classe des sc. mor. et polit., Mémoires, n.s., t. XVIII, fasc.2, 1959.
- Sur les rapports de droit public devant exister entre la Belgique et le Congo Belge jusqu'au 30 juin 1960, voir notamment : DURIEUX, A., "La Belgique et le Congo belge. Note de droit public", in Zaïre, Bruxelles, 1953, pp.339-379.
- Une convention internationale entre Etats, ne suppose-t-elle pas que ses signataires soient tous de pays indépendants ? Et pourtant, voyez l'art.49, al.1er de la L.f. du 19 mai 1960 sur les structures du CONGO.
- La discussion qui a eu lieu entre M. DE SCHRYVER, alors Ministre du Congo Belge, et le député G.MOULIN, sur la susdite disposition lors de l'examen du projet de la loi fondamentale du 19 mai 1960, est particulièrement intéressante à cet égard (Voir : Ann. parlem. belges, Ch. des Représ. session 1959-1960, séance du mardi 3 mai 1960, pp.13, col. 1 et 2).
- (121) Il importe de faire remarquer deux faits :
- 1°) le législateur belge n'a pas édicté cette loi en toute liberté d'esprit; il était, en effet, en quelque sorte lié, sur le plan politique, par les résolutions de la Table Ronde politique de Bruxelles évoquées ci-dessus;
 - 2°) six "Congolais", à la demande expresse de la Conférence, étaient membres de la "Commission politique", qui, siégeant à Bruxelles, assistait le Ministre du Congo belge et du Rwanda-Urundi, dans l'élaboration du projet de la prédite loi, lequel projet fut soumis, par le Gouvernement belge, aux chambres législatives belges.

l'optique de l'accession du pays à l'indépendance, cette loi formait, ensemble avec la loi fondamentale du 17 juin 1960 relative aux libertés publiques, la CONSTITUTION provisoire de l'Etat du CONGO. Les deux Lois fondamentales de 1960" ont servi ainsi de Constitution provisoire du Zaïre jusqu'au 31 juillet 1964 à 24 heures (122).

La première Constitution nationale, oeuvre des Zaïrois eux-mêmes, qui abrogea les deux "Lois fondamentales de 1960", fut promulguée et entra en vigueur le 1er août 1964 à zéro heure.

Compte tenu des crises socio-politiques des années 1960 à 1964, la Constitution de 1964 constituait, sans doute, un des aspects particulièrement importants de l'oeuvre de réconciliation nationale qui avait été entreprise à cette époque : elle présentait incontestablement le caractère d'un compromis acceptable par des "frères ennemis" (123). C'est ainsi que la Constitution de 1964 ne s'est pas prononcée clairement sur certains points délicats : elle entendait sagement laisser à la pratique le soin de résoudre, en l'occurrence , des problèmes juridiques restés en suspens (124).

- (122) Voir, le texte officiel de la "Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du CONGO" (désignée ici sous la dénomination de "Loi fondamentale"), in Moniteur belge des 27-28 mai 1960, pp. 4012, et in Moniteur congolais M. C. n°21 bis du 27 mai 1960, pp.1535-1583.
- (123) C'est un des moyens utilisés pour mettre un terme enfin à la sécession de la province du Katanga (actuellement Shaba) par des voies pacifiques, après celles du Kasai, du Kivu et de la Province Orientale (actuellement "Haut-Zaïre").
- (124) Relevons, à titre indicatif, que la Constitution de 1964 instituait une structure de l'Etat nettement fédérale, mais elle évitait soigneusement de se servir de ce terme dans le corps de ses dispositions. Voy., infra, section II, §1, II du présent chap.III de la Ière partie.

Mais l'intensification des crises socio-politiques ne tarda pas à déjouer ce calcul^{ac} (125).

Et enfin, c'est dans une atmosphère de conflit aigu entre l'Exécutif et le Législatif que le régime de la Constitution de 1964 s'écroula après seize mois seulement d'existence (126). Le sort du pays passa alors aux mains du Haut Commandement de l'Armée Nationale Congolaise (A.N.C.), qui, le 24 novembre 1965, s'empara du pouvoir politique et en confia les rênes à son Commandant en chef, le lieutenant-général MOBUTU (127).

Devenu Président de la République, le général MOBUTU déclara notamment qu'il s'engageait à faire du Zaïre, durant les cinq ans de son mandat, un pays moderne et modèle, au coeur de l'Afrique dans lequel "la conscience nationale" supplantera "les allégeances d'ordre ethnique et tribal". La réforme, dit-il en substance, devait être globale (128). Elle se traduisit effectivement, sur le plan juridique, par la promulgation d'une nouvelle Constitution : le projet

- (125) C'est dans ce contexte qu'il faut placer la chute du Gouvernement de C.ADOULA, le rappel de M.TSHOMBE de son premier exil de Madrid (1963-1964) et la nomination de ce dernier, par le chef de l'Etat, J.KASA-VUBU, comme formateur et Premier Ministre d'un Gouvernement dit "de salut public".
- (126) Le Président de la République, chef de l'Exécutif, M.J.Kasa-Vubu se trouvait confronté avec un Parlement où, M.Tshombe, son ancien Premier Ministre brutalement évincé, le 13 octobre 1965, disposait d'une majorité très confortable, grâce à son parti la CONACO (Convention Nationale du Congo).
- (127) Voir, le texte officiel de la "Proclamation du Haut Commandement de l'A.N.C. (Armée Nationale Congolaise) en date du 24 novembre 1965", in Moniteur congolais, n° spécial (non daté) pp.1 et 2 inséré entre les pp.1056 du M.C. n°21 du 15 novembre 1965, et 1057 du M.C. n°22 du 1er décembre 1965.
- (128) Voy., "Le Discours-Programme du Président de la République Démocratique du CONGO, le Lt-Gl. J.D.Mobutu, prononcé au Stade Tata Raphaël Kinshasa, le 12 décembre 1965", éd. : Haut-Commissariat à l'Information et au Tourisme, Bureau de Documentation et des Relations Publiques, Imp.SILIKANI Père et Fils.

fut adopté par référendum et le texte officiel de la Constitution fut promulgué et entra en vigueur à la date du 24 juin 1967 à zéro heure. Ayant abrogé celle de 1964, c'est cette Constitution du 24 juin 1967 qui régit actuellement les structures politiques de la République du Zaïre.

Dans l'éclairage des données historiques et socio-politiques évoquées ci-dessus, il convient d'examiner à présent la place et le rôle de la chefferie et des autorités traditionnelles dans les différentes Constitutions du Zaïre depuis 1960.

Section I : Place et rôle de la CHEFFERIE et des AUTORITES traditionnelles dans la Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du CONGO.

"Ce fut une erreur de donner au Congo une structure occidentale: puisse-t-il en tirer la leçon lorsqu'il élaborera sa Constitution" (129).

R.SCHEYVEN, ministre chargé des Affaires économiques et financières du Congo Belge et du Ruanda-Urundi.

La loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, ensemble avec la Loi fondamentale du 17 juin 1960 relative aux libertés publiques, a servi de "Constitution provisoire" (130) du Congo devenu depuis, comme on le sait, le Zaïre, durant les quatre premières années de son indépendance (1960-1964).

Avant d'y examiner la place et le rôle des autorités traditionnelles il convient d'en étudier, au préalable, les traits particuliers, les caractéristiques et les principes essentiels d'organisation des pouvoirs.

§1. Aspects juridiques originaux de la Loi fondamentale (131).

La loi fondamentale était incontestablement une loi belge, parce qu'elle a été adoptée par les Chambres législatives belges, sanctionnée et promulguée par le Roi

(129) Extrait d'une conférence donnée à Brux. sous le titre de "Le Congo à trois semaines de l'indépendance" et dont de larges extraits furent reproduits dans "La Libre Belgique" du 9 juin 1960.

(130) La Constitution, ainsi que la définit le Professeur P.DE VISSCHER, est l'ensemble des règles du droit public qui déterminent la structure, la compétence et le mode de fonctionnement des organes politiques ou supérieurs d'un Etat.

Voy. DE VISSCHER, P., "Cours de droit public", vol. I, fac. de Droit, Louvain 1972-1973, p. 8.

(131) Voir supra : la note n°122.

sous le contresignt du Ministre du Congo Belge et du Ruanda-Urundi.

Mais la Loi fondamentale avait aussi, à la fois, le caractère d'une "Loi particulière" relevant du droit public belge de la Colonie en vertu de la Constitution belge (art.1er,al.4): ce qui justifiait précisément l'intervention du seul Ministre légalement compétent sur le plan colonial, à savoir le Ministre du Congo Belge et du Ruanda-Urundi (132).

Edictée en prévision de l'accession du Congo Belge à l'indépendance, la Loi fondamentale ne devait cependant pas, dans toutes ses dispositions (259 articles), entrer en vigueur seulement le 30 juin 1960, date prévue, par la Conférence de la Table Ronde politique de Bruxelles, pour la proclamation de l'INDEPENDANCE du Zaïre.

Sinon il aurait été impossible à la jeune "Nation zaïroise" de faire ses premiers pas, faute d'institutions lui permettant d'exister effectivement en tant qu'Etat souverain, au regard du droit international public moderne.

Pour éviter l'impasse, certaines dispositions de la Loi fondamentale devaient entrer en vigueur avant la date

(132) Voir : l'article 23 de la Charte coloniale:

"Le Ministre des colonies est nommé et révoqué par le Roi. Il fait partie du conseil des ministres. Les articles 86 à 91 de la Constitution belge lui sont applicables". C'est nous qui soulignons.

En ce qui concerne l'intervention du Ministre du C.B. et du R.U. dans l'élaboration et les discussions du projet de la Loi fondamentale avec les Chambres législatives belges: session ordinaire 1959-1960.

Voir: CH. des Représ.

1/Doc.parlem.489; Exposé des motifs, n°1-Projet de loi n°2 Rapport de la Commission, n°3 et amendements N°4,5,6, et 7
2/ Annales parlem: séances des 3,4,5 et 10 mai 1960.

Sénat.

1/Doc.parlem. Projet de loi transmis par la Ch. des Représ. doc. n°307 et rapport de la Commission, doc. n°319.

2/ Ann.parlem. séances du 18 mai 1960.

du 30 juin 1960 (133).

Dans cet esprit son article 257 fut ainsi libellé :

"A l'exception des dispositions de la présente rubrique (134), ^{le} fixe la date d'entrée en vigueur des autres dispositions _{Roi}
de cette loi".

C'est ainsi que les arrêtés royaux du 30 mai 1960 et du 1er juin 1960 mirent en vigueur un bon nombre de dispositions de la Loi fondamentale avant la date du 30 juin 1960 (135).

Enfin, le 30 juin 1960, la Loi fondamentale, considérée cette fois dans toutes ses dispositions, entra en vigueur et s'est trouvée intégralement applicable (136).

(133) Il est dès lors erroné de prétendre que la Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo devait être ratifiée par le Parlement congolais pour qu'elle devînt loi congolaise et pût entrer en vigueur.

-Dans ce sens : DURIEUX, A. "Note sur la Loi fondamentale du 19 mai relative aux structures du Congo" A.R.S.O.M, Bulletin des séances, classe des sciences mor., et pol., t. IX, n°4 1963, pp. 686-702.

-Contra: BALANDA, G., "Le Nouveau Droit Constitutionnel Zaïrois", Nouvelles Editions Africaines, Paris, 1972, p. 12, note n°2.

(134) Il s'agissait des articles 257, 258 et 259 constituant les "dispositions finales" de la Loi fondamentale du 19 mai 1960.

(135) Voir - l'A.R. du 30 mai 1960, in M.C., I, p. 1618.

-l'A.R. du 1er juin 1960, in M.C., I, p. 1621 et errata in M.C. 1960, I, p. 1798.

(136) Dans ce sens, et pour de plus amples précisions, voir: DURIEUX, A., "Note sur la Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo", op.cit., spécialement les pp. 689-692.

§ 2. Structures et Institutions politiques du Zaïre dans la Loi fondamentale: caractéristiques essentielles et principes de base.

A cet égard, deux traits caractérisaient la Loi fondamentale: elle s'inspirait du parlementarisme classique, et elle instaurait le fédéralisme sous une forme assez imprécise.

I. Le parlementarisme classique de la Loi fondamentale.

Dans leur ensemble, les institutions politiques prévues par la Loi fondamentale sont le reflet du parlementarisme belge revu et adapté à la situation spéciale de "l'Etat du Congo" (137). Le Parlement est bicaméral et l'exécutif bicéphale.

A la tête de l'exécutif se trouve le chef de l'Etat, qui est élu par les deux chambres législatives réunies en Congrès. Il détient le pouvoir traditionnellement reconnu à un chef d'Etat dans un régime parlementaire, sous le contreseing des ministres responsables. Aux termes de l'article 22, il nomme et révoque le Premier Ministre et les Ministres.

(137) Il est intéressant de remarquer que la Loi fondamentale du 19 mai 1960 n'utilise nulle part, dans ses dispositions les termes "République" ou "Président de la République". Selon les travaux préparatoires de la susdite loi, la forme de ce qu'elle appelait prudemment "l'Etat du Congo" eût pu être la forme monarchique et non nécessairement la forme républicaine.

On se rappellera que les chefs coutumiers et certains leaders politiques, surtout ceux du P.N.P. (Parti National du Progrès) souhaitaient voir le Roi des belges, Baudouin Ier, assumer, à titre provisoire, les fonctions de chef de l'Etat du Congo.

Voir les discours prononcés à la séance de clôture de la Conférence de la Table Ronde politique le samedi 20 février 1960 à Bruxelles (in INFORCONGO, son numéro spécial de février 1960).

En outre, le Chef de l'Etat peut dissoudre soit les deux Chambres soit une des deux, à condition toutefois d'avoir obtenu l'accord d'une des deux Chambres au moins ou celui de l'autre Chambre selon le cas (art. 32,71 et 72).

Le premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Celui-ci est solidairement responsable devant les deux Chambres, qui lui accordent ou refusent leur confiance et qui peuvent voter une motion de défiance à son égard. Les ministres peuvent, chacun, faire l'objet d'une motion de censure de la part des Chambres.

Des deux Chambres qui constituent le Parlement, la Chambre des Représentants est élue au suffrage universel direct, le Sénat qui représente les intérêts des provinces, se compose de membres élus, en nombre égal, par chacune des assemblées provinciales et, éventuellement, de membres cooptées par les sénateurs élus. Les deux Chambres disposent des mêmes pouvoirs, tant sur le plan législatif que sur le plan politique.

II. Un fédéralisme "composite".

La Loi fondamentale échafaude un système qui, en dépit de son mécanisme fédéral, ne laisse pas de prêter à confusion.

En effet, la Loi fondamentale évite d'utiliser le terme "Etat fédéral". Mais elle divise le pays en six provinces, dont les structures et les compétences sont celles qui se retrouvent dans un système fédéral normal. Chaque province est dotée d'une assemblée législative et d'un gouvernement.

Mais cette forme de fédéralisme est dans une certaine mesure tempérée par une série de restrictions à l'autonomie provinciale. Dans chaque province, un commissaire d'Etat représente l'autorité du pouvoir central. Ce commissaire a le droit d'assister aux séances de l'assemblée provinciale et d'y prendre la parole. Avec l'accord du Gouvernement provincial, il peut convoquer l'assemblée en session extraordinaire pour une durée limitée; il peut aussi l'ajourner en cours de session, et même prononcer sa dissolution à la demande du gouvernement provincial (art. 138 et 139). C'est au commissaire d'Etat d'ailleurs qu'appartient le pouvoir d'harmoniser les rapports entre le gouvernement central et les autorités provinciales. Bref, dans la province, le commissaire d'Etat représente l'autorité du pouvoir central. Ce qui s'accomode très mal d'un système fédéral normal.

§3. La place de la CHEFFERIE dans la Loi fondamentale.

La place de la chefferie, considérée comme une entité territoriale et politico-administrative était intimement liée au sort du décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes (chefferie, secteur, et centre) sous le régime de la Loi fondamentale.

I. Le sort du décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions (138).

(138) Il convient de noter que la Loi fondamentale utilisait le terme de "Circonscriptions" tout court (art.176 alinéa 4) et non l'expression de "Circonscriptions indigènes" figurant dans l'intitulé exact du décret du 10 mai 1957. Le Groupe de Travail de 1958 avait proposé de laisser tomber l'épithète ou l'adjectif qualificatif "indigène". Mais, comme on le sait par ailleurs, les propositions du susdit groupe de travail ne furent jamais traduites en termes de droit positif en ce qui concerne précisément le décret du 10 mai 1957.

Jusqu'à la veille du 30 juin 1960, le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes régissait toujours le régime administratif des collectivités locales de base, situées dans les zones rurales du pays.

L'entrée en vigueur de la Loi fondamentale, considérée dans l'ensemble de ses dispositions, et l'abrogation de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo Belge dite "Charte coloniale", à la date du 30 juin 1960, n'avaient pas entraîné la suppression pure et simple de toute la législation antérieure, édictée sous le régime colonial. Sinon en attendant une législation nouvelle édictée en application de la Loi fondamentale, la vie administrative et judiciaire aurait été paralysée; le jeune "Etat du Congo" aurait été dans l'impossibilité de faire ses premiers pas.

Pour éviter un tel désastre pour la vie du pays, l'article 3 de la Loi fondamentale était ainsi libellé : "Les lois, décrets et ordonnances législatives, leurs mesures d'exécution ainsi que toutes dispositions réglementaires, existant au 30 juin 1960 restent en vigueur tant qu'ils n'auront pas été expressément abrogés". Cet article 2 fut complété cependant par l'article 258 de la même Loi fondamentale qui disposait comme suit : "Au fur et à mesure de la mise en vigueur des dispositions de la présente loi; les dispositions légales et réglementaires existantes qui leur sont contraires, identiques ou semblables, sont abrogées".

A cet égard, nous paraît-il, le maintien en vigueur du décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes ne semblait poser aucun problème.

En effet, sous réserve de la substitution des autorités compétentes de l'Etat du Congo à celles du régime colonial, les dispositions du décret du 10 mai 1957 susvisé n'étaient pas contraires à celles de la Loi fondamentale.

On constate d'ailleurs, que certaines dispositions de la Loi fondamentale invoquaient implicitement le décret du 10 mai 1957 en parlant des circonscriptions: par exemple, l'article 176, alinéa 4, relatif à la tutelle que la province était en droit d'exercer à l'égard des "circonscriptions".

Tel était aussi le cas de l'article 88, qui, en définissant les termes "chefs coutumiers" et "notables", parlait explicitement des chefferies et des secteurs justement dans le sens des dispositions du décret du 10 mai 1957 (art.2,3,4,36 et 37).

Cependant, et à ce sujet, une question se pose. Le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions a-t-il été toujours d'application jusqu'à l'abrogation de la Loi fondamentale par la Constitution de 1964?

Ici, il importe de faire la part des choses.

En vertu de la Loi fondamentale, il appartenait exclusivement aux provinces d'organiser leurs institutions locales et d'en assurer la tutelle (art.220, 1^oet 15^o). La loi fondamentale n'avait fixé aucun schéma uniforme à suivre pour l'organisation des institutions locales. Chaque province pouvait se subdiviser en autant d'entités administratives et les dénommer comme elle entendait et ce, en adoptant un système d'organisation qu'elle voulait : décentralisation ou centralisation territoriale.

Par "édit" (139), acte législatif provincial, le législateur provincial, c'est-à-dire l'Assemblée provinciale, pouvait donc modifier ou abroger le décret du 10 mai 1957.

Mais, malgré la très grande liberté d'action qu'elles tenaient de la Loi fondamentale, la plupart des provinces ont simplement maintenu en place les circonscriptions (chefferies, secteurs et centres) héritées de l'époque coloniale. Quelques provinces seulement ont réorganisé leurs collectivités rurales en instituant des "communes rurales" ^{aux} lieu et place des chefferies, secteurs et centres. D'une manière générale, ces provinces ont opéré leur réforme municipale en prenant modèle sur le décret du 13 octobre 1959 qui prévoyait la possibilité de créer des communes autres que les communes urbaines (140). Et c'est la décentralisation territoriale qui a été généralement adoptée comme système d'organisation administrative.

Cette constatation se dégage de l'examen soit des Constitutions provinciales et des actes législatifs provinciaux (édits), soit des programmes des gouvernements provinciaux concernant les structures administratives des provinces et de leurs institutions locales.

(139) Voir l'art.148, al.1 et 2, de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo. Notons, pour mémoire, que la Constitution du 1er août 1964 désignera les actes législatifs provinciaux par les termes "lois provinciales" et non par celui de "édit".

(140) Voir les articles 3 et 4 du décret du 13 octobre 1959 portant organisation des communes et des villes (B.A., 1959, p.2710); voir aussi notre étude : VUNDOWE, F., "La réforme politique et administrative des villes et communes du Congo-Kinshasa", in Etudes Congolaises, O.N.R.D., Kinshasa, 1968 vol.XI, n°3, spécialement les pp. 80 et suiv.

A titre d'exemple, citons les provinces de la Cuvette Centrale, du KONGO central, du SUD-KASAI et de l'UELE (141).

Il y a eu aussi des provinces qui, comme le KWILU, ont opté pour le système de centralisation de leurs communes rurales, mais c'était là des exceptions fort rares. Les quelques provinces, qui ont réorganisé leurs collectivités rurales, ont, en général, opté pour la décentralisation municipale. Les autres provinces, constituant la majorité, ont simplement maintenu en place, jusqu'en 1966, les circonscriptions (chefferis, secteurs et centres) telles qu'elles étaient organisées par le décret du 10 mai 1957. A partir du 1er janvier 1967, l'ordonnance-loi n°67/177 du 10 avril 1967 portant organisation territoriale, administrative et politique des provinces, remettr le décret du 10 mai 1957 en vigueur dans toutes les provinces du pays (142).

II. L'importance de la place de la CHEFFERIE.

En somme, le système d'organisation des entités administratives rurales du Zaïre est resté, de 1960 à 1964, ce qu'il était à la fin du régime colonial. La CHEFFERIE est demeurée donc une des cellules administratives de base de l'Etat, aux côtés surtout des secteurs dans

(141) Voir, MONNIER, L., et WILLAME, "Les provinces du Congo" in Cahiers économiques et sociaux, C.E.P., I.R.E.S., Université Lovanium de Léopoldville, 1964 (cinq fascicules).

(142) : voir la page suivante.

les zones rurales, les centres n'étant que des îlots au milieu des autres circonscriptions.

Mais la CHEFFERIE s'est toujours distinguée par sa particularité d'être une entité traditionnelle et naturelle, par rapport aux autres entités locales qui sont de création artificielle.

§4. Place et rôle des Autorités traditionnelles dans la Loi fondamentale de 1960 à 1964.

De prime abord, il importe de relever ici deux renseignements fort intéressants qui éclaireront notre exposé dans la suite. Il s'agit :

- 1° d'abord de la participation des "chefs coutumiers" à la Conférence de la Table Ronde Politique de Bruxelles, en janvier et février 1960;
- 2° ensuite et enfin des résolutions de cette Conférence concernant les autorités traditionnelles, résolutions qui ont été traduites en termes de droit, dans la Loi fondamentale et dont la substance a été reprise par la Constitution de 1964, oeuvre d'un aéropage exclusivement zaïrois.

I. De la participation des milieux coutumiers à la Conférence de la Table Ronde politique de Bruxelles, en 1960.

(142) Voir les art. 1er/6° et 54 de l'O.L. n° 67/177 du 10 avril 1967, in M.C., n°8 du 15 avril 1967, p.294.

La participation d'une forte délégation des milieux coutumiers à la Conférence susvisée de Bruxelles soulignait suffisamment l'importance de la place et du rôle des autorités traditionnelles dans la société Zaïroise. En les y invitant, le Gouvernement de la Métropole posait un acte de haute politique, en parfaite connaissance des forces politiques en présence dans la Colonie.

Très symptomatique est d'ailleurs la distinction qu'on faisait entre les représentants des partis politiques d'une part, et, d'autre part, ceux des chefs coutumiers.

Le texte de l'appel adressé aux populations du CONGO Belge, par les délégations à la Conférence de la Table Ronde politique de Bruxelles, en constitue un témoignage évident.

"Les partis politiques et chefs coutumiers présents à la Conférence de la Table Ronde, adressent un appel solennel à toutes les populations du CONGO pour qu'elles aident à assurer le respect des lois, y compris des lois fiscales, et pour qu'elles collaborent au rétablissement de l'atmosphère de calme et d'ordre dans un esprit de collaboration entre les habitants du CONGO et l'Administration" (143).

La preuve en est aussi dans les discours prononcés lors de la séance de clôture de la Conférence de la Table Ronde politique (144) et lors des interventions dans les

(143) Doc.parlem.belges 489 (1959-1960), n°1, CH. des Représ , p. 91.

(144) Voir : "La Table Ronde belgo-congolaise. Les journées historiques de février 1960: 20 février, Séance de clôture de la Conférence de la Table Ronde belg -congolaise" (texte intégral des discours prononcés) in INFOR-CONGO, numéro spécial de février 1960.

discussions (145).

II. Les résolutions de la Conférence de La Table Ronde politique de Bruxelles, en 1960, et les dispositions de la Loi fondamentale, concernant les Autorités traditionnelles.

Les résolutions n° 6 et 10 relatives respectivement à l'organisation du Parlement et à l'organisation des institutions provinciales concernaient expressément les autorités traditionnelles.

A la résolution n° 6 relative à l'organisation du Parlement on peut lire ce qui suit : (146)

"(...)

"4. Le Sénat est composé essentiellement des membres désignés par les assemblées provinciales, à raison de quatorze par province dont au moins trois chefs coutumiers ou notables; pour certaines délégations, ce chiffre de trois doit être considéré comme un maximum ou comme un nombre fixe (147).

5. Les chefs coutumiers et les notables à désigner par l'assemblée provinciale seront présentés sur une liste double établie par les chefs coutumiers et les notables de la province.

(145) Voir DUMONT, G.-H., "La Table Ronde belgo-congolaise (janvier-février 1960)-Le Congo: du régime colonial à l'indépendance", éditions Universitaires, Paris, 1961. Dans cet ouvrage toutes les discussions sont reproduites.

(146) Cette résolution n° 6 comportait 15 points.

(147) Comme un maximum : CERECA, ASSORECO, et M.N.C.-LUMUMBA
Comme un nombre fixe : UNION MONGO et CARTEL.

Certaines délégations recommandent toutefois que la présentation d'un nombre double de candidats ne soit pas obligatoire (148).

6. Par "chef coutumier", il faut entendre les chefs de chefferie. Par "notable", il faut entendre les chefs de groupements composant les secteurs. Pour certaines délégations, il faut y joindre les chefs de secteur (149).

Au sujet du point n°4 de cette résolution, la Loi fondamentale a considéré, comme un minimum, le nombre de trois chefs coutumiers ou notables parmi les 14 sénateurs à élire par chaque assemblée provinciale (art. 87, §1).

Au sujet du point n°5, la Loi fondamentale trancha la divergence des points de vue en disposant comme suit :

"Les sénateurs à élire pour chaque assemblée provinciale au titre de chefs coutumiers ou de notables, également visés au § 1 de l'article 87, sont désignés selon la procédure prévue par les articles 119, 120 et 121" (art. 88, al.2).

En somme, c'était la procédure de présentation obligatoire sur une liste double établie par les chefs coutumiers et les notables de la province qui fut retenue et organisée.

(148) Chefs coutumiers, P.N.P., CONAKAT (Union congolaise s'abstenant et BALUBAKA ne s'étant pas prononcé).

(149) Chefs coutumiers, P.N.P. CONAKAT, A.R.P.

AU sujet du point n° 6, par les termes "chefs coutumiers" et notables, la Loi fondamentale n'a retenu que les chefs de chefferie et les chefs des groupements composant les secteurs, à l'exclusion des chefs de secteur proprement dits (art.88 in fine, al. 3 et 4).

Si, à présent, on aborde la résolution n° 10 relative à l'organisation des institutions provinciales en tant qu'elle concernait les autorités traditionnelles, on peut relever ce qui suit (150) :

"(...)

"3. Dans chaque province, une assemblée provinciale sera constituée avant le 30 juin 1960.

"4. Cette assemblée provinciale sera composée de soixante, septante quatre-vingts ou nonante membres selon le tableau annexé (151).

"5. Elle sera complétée par des chefs coutumiers ou des notables choisis par les élus directs à raison de 15% du nombre des élus. Certains estiment que cette proportion doit être ramenée à 10% des élus"(152).

Au sujet de l'ensemble des points ns 3, 4 et 5 précités de cette résolution n°10 sous examen, la Loi fondamentale a retenu le principe de la cooptation des chefs coutumiers et des notables aux assemblées provinciales (art. 107, 2° et in fine). Elle a cependant laissé au Collège exécutif

(150) Cette résolution n° 10 comportait 10 points.

(151) Le tableau annexé à la résolution n°10 fixait la répartition des sièges de conseillers provinciaux. Les sièges à pourvoir étaient répartis par districts.
Voy. in Doc. parl. 489, Ch. des Représ. (1959-1960), n°1, annexe pp.81 à 85.

(152) CARTEL, BALUBAKAT, CERECA, ASSORECO, M.N.C. LUMUMBA.

provincial, le soin de fixer le pourcentage du nombre de conseillers provinciaux à coopter à l'assemblée provinciale parmi les chefs coutumiers et les notables de la province; en effet, ce pourcentage devait varier entre 10 et 15% du nombre de conseillers provinciaux élus en proportion de l'importance numérique des habitants de chaque province (art. 108). Les articles 109 à 112 de la Loi fondamentale réglaient spécialement la procédure de dépôt de candidatures et de la cooptation des conseillers provinciaux parmi les chefs coutumiers et les notables de la province.

Section II : Place et rôle de la chefferie et des autorités traditionnelles dans la Constitution du 1er août 1964

Cette Constitution dite de LULUABOURG est généralement considérée comme la première de la République du Zaïre. Les conditions difficiles dans lesquelles la Commission constitutionnelle de LULUABOURG a accompli ses travaux, en cent jours, ont été suffisamment évoquées dans notre introduction de ce chapitre consacrée au rappel historique (153). En fait les leaders congolais étaient séparés par des divergences à la fois politiques et sociales. Ces divergences tournaient autour de deux problèmes fondamentaux à savoir : la structure gouvernementale (154) et la forme de l'Etat (154)

Il convient donc d'étudier à présent, dans l'éclairage des données socio-politiques évoquées ci-dessus, l'organisation des pouvoirs instaurée par la Constitution en 1964 sous la pression des circonstances, puis d'analyser la formule fédérale adoptée sous le signe d'une précieuse réconciliation nationale.

(153) Voir : l'introduction de ce chap.III, 1ère partie de l'étude.

(154) L'expression "structure gouvernementale" (ou "structure du gouvernement") est à rapprocher de deux autres expressions : "régime politique" (au sens restreint) et "forme de gouvernement".

Ici la notion de structure gouvernementale est plus restreinte que celle de forme de gouvernement : elle n'englobe que les formes de gouvernement envisagées suivant le seul critère de structure. Comme formes de gouvernement on vise donc :

- 1°) les régimes de séparation des pouvoirs (dont notamment le régime présidentiel);
- 2°) les régimes de collaboration des pouvoirs (dont le type est le régime parlementaire); et
- 3°) les régimes de confusion des pouvoirs.

(155) Une très vive controverse opposait les partisans du fédéralisme d'un côté, aux partisans de l'unitarisme, d'un autre côté.

§1. Caractéristiques essentielles et principes de base de la Constitution de 1964.

Le régime politique institué par la Constitution de 1964 est, à certains égards, original, mais, dans l'ensemble, il manque d'homogénéité. Le mémoire explicatif, considéré comme une annexe du texte officiel de la Constitution, le qualifie de "présidentiel" (156).

i. L'organisation des pouvoirs dans la Constitution de 1964

En dépit de certaines lacunes, la Constitution de 1964 se présente comme un ensemble de règles fondamentales, assez cohérentes où l'équilibre entre les pouvoirs ne fait pas défaut. Il convient cependant de relever certaines hésitations entre l'orientation du régime vers le néo-parlementarisme de type français, dit de la Ve République, qui fut d'ailleurs le modèle pour la plupart des pays francophones de l'Afrique noire, d'une part, et d'autre part, le présidentielisme de type des Etats-Unis d'Amérique (U.S.A.).

Ainsi, le régime politique instauré par la Constitution de 1964 ne s'est pas tout à fait détaché du système parlementaire de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 : l'Exécutif resta bicéphale, avec un Président de la République élu, pour cinq ans, par un électorat collégial composé des membres du Parlement et des délégués de la Ville de Léopoldville (actuellement Kinshasa) qui votent dans la Capitale, ainsi que des membres des Assemblées provinciales, qui votent, au chef-lieu de la province qu'ils représentent (art.56). Le Président de la République est assisté par un Premier

(156) Voir, "le Mémoire explicatif ...", p.52. - "En ce qui concerne la forme du Gouvernement central, la Commission, après une longue discussion, a proposé d'adopter un régime de type présidentiel". C'est nous qui soulignons.

Ministre qu'il nomme et révoque et des Ministres nommés par lui sur proposition du Premier Ministre (art.62 et 65).

L'équipe ministérielle a encore besoin de l'approbation du Parlement réuni en Congrès national. Celui-ci est appelé à approuver ou à rejeter l'acte de nomination des membres du Gouvernement (art.66 et 87).

L'initiative des lois nationales appartient concurremment au Président de la République et à chacun des membres du Parlement (art.90). Le Parlement peut déléguer son pouvoir législatif, par une loi, au Président de la République, qui l'exerce ainsi, par voie de décrets-lois délibérés préalablement en Conseil de Ministres (art.95). Les chambres peuvent à tout moment modifier ou retirer, par une loi, les pouvoirs délégués au Président de la République.

L'Exécutif n'a pas le droit de dissoudre les Chambres législatives, qui, à leur tour, une fois approuvé l'acte de nomination des membres du Gouvernement, ne peuvent jamais voter, envers l'équipe ministérielle, une motion de censure, puisque celle-ci n'est responsable que devant le Président de la République (art.69, al.1er). Ce qui justifie d'ailleurs que la motion de censure n'a pas été prévue parmi les moyens limitativement énumérés de contrôle du Parlement sur le Gouvernement central (art.69, al.2).

Ainsi, comme on peut le constater après ce bref exposé, le régime politique instauré par la Constitution de 1964 chevauche entre le parlementarisme et le présidentialisme.

Les deux assemblées qui constituent le PARLEMENT portent respectivement les dénominations de "Chambre des députés" et de "Sénat" (art.74). Les députés représentent la NATION toute entière; ils sont élus au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq ans (art.76).

Les sénateurs, élus, à raison de six par province, par les

assemblées provinciales, représentent CHACUN la province à laquelle appartient l'assemblée qui les a élus. Les sénateurs élus par la Ville de Léopoldville (actuellement KINSHASA) représentent CHACUN celle-ci. Leur mandat est de cinq ans également.

La Chambre des députés et le Sénat exercent collectivement et au même titre le pouvoir législatif central. Sous la réserve des matières relevant de la compétence exclusive des provinces, le domaine de pouvoir législatif national ne connaît aucune limitation (157).

La Constitution de 1964 a cru trouver un support présidentiel aux institutions qu'elle a établies en renforçant les pouvoirs du Président de la République. En état de crises (cas extraordinaires de nécessité et d'urgence et temps de guerre ...); le Président de la République devient le "maître absolu" du pays (158). L'étendue de ses pouvoirs est alors comparable à ceux du Président de la République française aux termes de l'article 16 de la Constitution de 1958 dit de la Ve République. Mais à la différence de ce dernier, le Président "congolais" ne peut recourir au référendum, en se prévalant du suffrage populaire.

Les libertés publiques et les droits fondamentaux de l'HOMME sont garantis par la Constitution, qui les énumère scrupuleusement (159). Elle charge les Cours et tribunaux

- (157) Signalons déjà que la Constitution de 1967 procédera autrement : le domaine du pouvoir législatif sera nettement circonscrit. Voy. infra §1, section III, de ce même chapitre III, 1ère partie.
- (158) Le Président de la République ne devient pas pour autant un dictateur exerçant ses pouvoirs de manière arbitraire : il est tenu de se conformer, selon le cas, soit à l'article 96, soit à l'article 97, et en tout cas, aux dispositions des articles 12, al.2; 124, al.2 et 3 et 80, al.4 de la Constitution.
- (159) Voy., le titre II de la Constitution qui consacre les articles 11 à 46 aux droits fondamentaux, soit un nombre de 36 (trente six) articles !

de les sauvegarder. Dans cet esprit, la Constitution de 1964 prévoit, en outre, l'institution d'une Cour constitutionnelle (art.165 à 169).

II. Le fédéralisme dicté par le compromis politique de 1964

Trois courants se disputaient, au sein de la Commission constitutionnelle, à LULUABOURG, la prérogative de fixer la forme future de l'Etat. Le premier défendait la thèse d'un Etat UNITAIRE (160). A l'opposé, le second, qui reflétait le point de vue des délégués de la province du KATANGA, tendait à l'instauration d'une structure confédérale (161). Le troisième, intermédiaire, préconisait un système fédéral garantissant tant l'autonomie provinciale que l'unité nationale (162).

A l'issue de très longues discussions, la Commission Constitutionnelle de LULUABOURG opta enfin pour la forme fédérale de l'Etat; elle évita toutefois de faire figurer le terme "fédéral" dans le texte de la Constitution (163).

-
- (160) C'est cette tendance que le "Régime du Général MOBUTU", issu du coup d'Etat militaire du 24 novembre 1965, instaurera, trois ans plus tard, par l'O.L. n°67-177 du 10 avril 1967, telle que modifiée à ce jour, laquelle O.L. sera confirmée par la Constitution du 24 juin 1967 (art.1er).
- (161) Par leur obstination à défendre cette thèse les leaders de la province du KATANGA firent échouer les trois tables rondes congolaises : de Tananarive, de Coquilathville (actuellement MBANDAKA) et de Léopoldville (KINSHASA).
- (162) C'est cette thèse qui fut adoptée par la Commission de LULUABOURG, comme solution d'un compromis acceptable; mais, par excès de prudence, le texte officiel de la Constitution évita même de se servir du terme "fédéral" dans le corps de ses dispositions. Seul, le mémoire explicatif, considéré comme une annexe de la Constitution, en parle (voir, pp.51 à 52) et s'en explique même expressément. Très prudemment, l'art.178 de la Constitution de 1964 se borne à prévoir ceci : le texte de la Constitution contenant "la terminologie correspondant aux structures politiques qui sont organisées par la présente Constitution (...), entrera en vigueur au début de la troisième législature". Il s'agit précisément du texte, annexé à la Constitution de 1964, qui utilise expressément le terme "fédéral".
- (163) Rappelons que "le Mémoire explicatif ..." explique pourquoi il en fut ainsi (pg.52) : certains avaient tendance à confondre "la fédération avec la confédération, voir même avec la sécession ...".

D'une manière générale, on peut affirmer que le fédéralisme mis en oeuvre par la Constitution de 1964 est, sans aucun doute, mieux précisé, mieux spécifié que celui de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 qui était composite et imprécis (164). Si, d'une part, il assure aux provinces, Etats fédérés, leur autonomie par rapport au POUVOIR central, il s'efforce, d'autre part, d'instituer entre les deux ordres de pouvoirs des liens d'interdépendance.

En vertu de l'article 5, chacune des vingt-et-une provinces jouit, sur le plan interne, de la personnalité juridique. Son autonomie lui est garantie surtout par le fait que l'étendue, la nature juridique et les limites de ses pouvoirs sont établies par la Constitution elle-même, celle-ci étant une Constitution rigide (165). Ses pouvoirs ne pourraient donc être remis en question par le législateur centrale: le PARLEMENT.

Les vingt et une provinces sont subdivisées, au point de vue territorial et administratif, en arrondissements ou villes, communes et CHEFFERIES (166).

Tout comme dans le cadre de la Loi fondamentale du 19 mai 1960, la province est dotée d'un exécutif, un gouvernement et d'une assemblée législative; de surcroît, la province peut se doter d'une Constitution propre, sans préjudice des dispositions de la Constitution nationale (art.100, al.2 et art.102 à 110 et 111 à 121).

(164) Voir, supra, §1, sect.I, du chap.III, 1ère partie.

(165) Voir, "Mémoire explicatif ...", p.51.

(166) Rappelons que la Ville de Léopoldville (actuellement KINSHASA) Capitale de la R.D.C. jouit d'un statut particulier (art.4, al.1er et 5, al.3 et 4). Quant aux subdivisions de province, voir article 100, alinéa 1er et article 4.

1/. Le gouverneur de province est, à la fois, le chef de l'exécutif provincial et le représentant du Président de la République, chef de l'Exécutif fédéral (art.104, al. 4 et 5). Ainsi, à l'opposé des dispositions de la Loi fondamentale de 1960, qui avaient créé le commissaire d'Etat désigné par le Chef de l'Etat, le gouverneur de province est désormais élu par l'assemblée provinciale (art. 103 et 104, al.1, 2 et 3). Son rôle est essentiel; en effet, il préside le gouvernement provincial, qu'il nomme avec l'accord de l'assemblée, et qu'il dirige pour assurer surtout l'exécution des lois provinciales (167). Chef des services administratifs nationaux existant dans sa province, le gouverneur veille également à l'exécution des actes législatifs et réglementaires nationaux, et coordonne, en outre, les rapports des institutions provinciales et celles de la République (art.105).

En conséquence, si le commissaire d'Etat était, selon la Loi fondamentale l'agent déconcentré du Pouvoir central dans la province, le gouverneur est, par contre, en premier lieu, une autorité provinciale. Bien que chargé de l'exécution de certaines fonctions d'intérêt national, en tant que représentant, dans la province, du Président de la République, le gouverneur défend avant tout l'autonomie et les intérêts de sa province. Ce qui est d'ailleurs évident, puisque son indépendance et celle des membres de son gouvernement provincial sont assurées par la Constitution nationale elle-même (art.100, al.2 et art.102 à 110 et art.121). Dans le but d'harmoniser

(167) Alors que, sous le régime de la Loi fondamentale, l'assemblée provinciale exerçait son pouvoir législatif, dans le cadre territorial de sa province. par voie d'édits, c'est désormais, par voie de "lois provinciales", qu'elle l'exerce, sous le régime de la Constitution de 1964. Compar. : art.148 et art. 1er de la L.f. de 1960 et art.117 de la Constitution de 1964.

la politique des provinces entre elles et avec la politique du Gouvernement central, une conférence des gouverneurs doit se tenir, au moins une fois par an, sous la présidence du Président de la République (art.73).

2/. L'Assemblée provinciale, pour les 4/5 de ses membres, est élue au suffrage universel direct et au scrutin secret (art.111, alinéa 1er, 1°), dans le cadre territorial de la province. Les autres conseillers provinciaux sont cooptés par les conseillers élus, parmi les chefs coutumiers et les notables de la province (art. 111, al.1er, 2°) : le nombre des chefs coutumiers et des notables ainsi cooptés, devant être égal obligatoirement au cinquième des conseillers élus d'une assemblée provinciale, ne pouvait toutefois être inférieur à trois (168). Soulignons également que le nombre des membres élus ne pouvait être inférieur à quinze.

Le mandat de l'Assemblée provinciale, de même que celui du gouvernement et du gouverneur de province, est de cinq ans (art.106 et 112).

D'autre part, si l'on tient compte de la composition du Sénat, de la participation des assemblées provinciales à l'élection du Président de la République, et, de surcroît, du droit reconnu tant au gouverneur qu'à l'Assemblée provinciale de saisir, en cas de besoin, la Cour Constitutionnelle, afin de sauvegarder l'autonomie de la province et ses pouvoirs constitutionnels (art.50), on peut donc conclure qu'en définitive, la Constitution du 1er août 1964 avait :

(168) On reviendra ultérieurement sur ce point intéressant la participation des chefs coutumiers et des notables aux assemblées législatives provinciales (art.111) et au Sénat (art.75). Voy., infra §4, section II, chap.III, 1ère partie.

incontestablement doté le Zaïre d'une véritable structure fédérale (169).

&2. Place de la CHEFFERIE dans l'Organisation administrative du Zaïre sous le régime de la Constitution du 1er août 1964 (1964-1967).

I. La CHEFFERIE, échelon inférieur de base de l'organisation administrative de l'Etat (1964-1967)

La Constitution du 1er août 1964 prévoyait un certain nombre de circonscriptions administratives locales. Chacune des vingt et une provinces, expressément énumérées par l'article 4 de la Constitution, est subdivisée en entités administratives dénommées : arrondissements ou villes, COMMUNES et CHEFFERIES (article 100, alinéa 1er). En plus, et en dehors des provinces, la Ville de Léopoldville (actuellement KINSHASA), avec ses communes et ses circonscriptions de zone annexe qui la constituent, relève exclusivement du Pouvoir central qui en fixe "le statut par une loi organique nationale" (article 5, alinéa 4, in fine). Le mot "COMMUNE" désigne ici aussi bien les communes urbaines que les communes rurales, telles qu'il en a existé dans la province du KONGO-CENTRAL (170).

(169) Cette structure fédérale a été renforcée encore davantage par la répartition des ressources financières entre les provinces et la République, les finances étant les nerfs d'une autorité véritable (art.145 à 149 de la Constitution de 1964).

(170) La Province du KONGO CENTRAL a eu le mérite d'avoir organisé effectivement des COMMUNES rurales :
Voy., l'édition n°27/63 relatif à l'organisation administrative du KONGO Central, in Bulletin Officiel de la Province du KONGO CENTRAL, n°11, décembre 1963, p.13 et suiv.

Voir : MONNIER, L. et WILLAME, J.-C., "Les provinces du CONGO" in Cahiers économiques et sociaux, C.E.P., n°2, I.R.E.S. Université LOVANIUM de Léopoldville, juillet 1964, pp. 256 et suiv.

On constate que la Constitution de 1964, considérée en son article 100, alinéa 1er, n'a pas retenu la quasi totalité des circonscriptions administratives qui existaient au moment de son entrée en vigueur, le 1er août 1964 : il s'agissait des districts, des territoires, des secteurs et des CENTRES (171). Elle n'a retenu que les CHEFFERIES parmi les autres collectivités rurales.

D'ailleurs, en réalité, les vingt et une provinces, dont l'existence officielle fut consacrée par l'article 4, alinéa 1er, de la Constitution de 1964, correspondaient généralement aux ressorts administratifs des 24 districts existants au 30 juin 1960, lors de la proclamation de l'indépendance (172).

Le schéma prévu par la Constitution de 1964, pour l'organisation administrative et territoriale des provinces, présentait le caractère d'une réforme profonde et radicale

(171) A la veille du 30 juin 1960, l'organisation administrative des districts et des territoires était régie par l'Arrêté du Régent du 1er juillet 1947, tel qu'il a été modifié et complété jusqu'alors (voy., in B.A., 1947, pp.1276 à 1291). Remarquons ici que c'est à tort que les Codes Piron (éd.1960, t.II, p.180) parlent d'Arrêté Royal (A.R.); il s'agissait plutôt d'un Arrêté du Régent (Arr. du Régent) du 1er juillet 1947 selon le B.A. précité.

L'arr. du Régent du 1er juillet 1947 susvisé était maintenu en vigueur, du 30 juin 1960 au 1er août (exclus), par l'art. 2 de la L.f. du 19 mai 1960 sur les structures du CONGO suivant le même raisonnement, mutatis mutandis, que celui que nous avons tenu au sujet du D. du 10 mai 1957 sur les circonscriptions (voy. supra §3, I, section I de ce chap. III, Ière partie).

Quant aux secteurs et centres, tout comme les chefferies, leur organisation administrative était régie par le décret du 10 mai 1957 (voy., in B.O., 1957, p.1254; erratum, in B.O., 1959, p.104) tel qu'il a été modifié par le D. du 7 juillet 1959 (in B.O., 1959, p.1671).

(172) Voir : le tableau 1, "Circonscriptionsélectorales", annexé au texte officiel de la loi du 23 mars 1960 relative aux élections législatives et provinciales du Congo", in Moniteur belge du 24 mars 1960, pp.2131-2132.

du système d'Administration locale par rapport au système hérité du régime colonial.

Dans le cadre de la Constitution de 1964, la CHEFFERIE occupait une place particulièrement importante dans l'organisation politique et administrative générale du Zaïre. Certes, sous l'angle juridique, la chefferie n'était pas la seule entité à l'échelon de base de la pyramide d'organisation administrative et territoriale du pays; il fallait ranger à ses côtés et, en principe, au même niveau, la COMMUNE URBAINE dans les agglomérations érigées en villes par l'autorité publique compétente. Mais, en fait, la chefferie constituait la cellule politico-administrative, par excellence, de l'Etat, car les communes urbaines n'étaient que des îlots au milieu du territoire national.

II. Le sens de l'article 100, alinéa 1er, de la Constitution du 1er août 1964.

L'alinéa 1er de l'article 100 de la Constitution de 1964 est ainsi conçu : Les provinces sont subdivisées en entités administratives dénommées : ARRONDISSEMENTS ou VILLES, COMMUNES et CHEFFERIES".

On peut se demander si la Constitution de 1964 n'est pas allée, par cette disposition de son article 100, à l'encontre de l'autonomie provinciale et du droit qu'elle reconnaît expressément aux provinces d'organiser leurs propres institutions (articles 50, 1er et 11° et 100, alinéa 2).

A cet égard, il vaut mieux interroger les travaux préparatoires, car même le mémoire explicatif est silencieux sur ce point en examen (173).

(173) Voy., in Mémoire explicatif ..., op.cit., p.94, sub titre V. "Des institutions provinciales".

A l'analyse de ceux-ci, se dégage un renseignement important : les subdivisions de la province ont été dénommées expressément, par l'article 100 de la Constitution elle-même, dans le but d'assurer l'uniformité des circonscriptions administratives dans toutes les provinces, sur l'étendue du territoire national tout entier.

A LULABOURG, au cours d'une des séances des travaux de la Commission constitutionnelle, J.-M. BOMBOKO, alors Ministre de la Justice du Gouvernement central, résuma son intervention à ce sujet de la manière suivante : "(...) nous avons eu le même souci que les membres de cette conférence de rendre ces mesures obligatoires, mesures qui tendent à uniformiser les subdivisions administratives dans les provinces (...); les provinces doivent avoir un schéma uniforme" (174). Le Ministre illustre ensuite son avis par un exemple concret : "Il faut éviter, dit-il, qu'un Congolais du KIBALI-ITURI, par exemple, arrivé au Bas-Congo, ne soit surpris et dérouté par des dénominations et des titres jamais entendus dans sa province" (175). En fait, cette opinion recueillit l'approbation unanime des autres membres de la Commission (176).

A la lumière de cet important renseignement, il apparaît que la Constitution de 1964 n'a nullement entendu porter atteinte à l'autonomie provinciale et, en l'occurrence, au droit qu'elle reconnaît aux provinces d'organiser leurs institutions politiques et administratives provinciales et d'édicter leur propre législation relative

(174) Voir : Commission constitutionnelle de LULUABOURG (du 10 janvier au 10 avril 1964), C.R.A., doc.110, pp.1039-1040).

(175) Ibid.

(176) Ibid., p.1040.

en particulier, à leurs entités administratives de base : Chefferies et Communes rurales. Chaque province peut procéder à la création d'une ou de plusieurs de ces subdivisions administratives ou y mettre fin par une loi provinciale; elle peut les agencer comme elle l'estime nécessaire; mais il lui est formellement interdit, par la Constitution, d'introduire de nouvelles dénominations en créant des subdivisions administratives et territoriales autres qu'à celles qui ont été prévues et dénommées expressément par l'article 100, alinéa 1er. En d'autres termes, lorsqu'une province procède à l'organisation ou à la réorganisation de ses institutions locales, elle est tenue de respecter absolument la structure et les dénominations prévues par la Constitution. Tels sont précisément la portée et le sens exact de l'article 100, alinéa 1er, de la Constitution de 1964.

La Loi fondamentale du 19 mai 1960 prévoyait six provinces; elle consacrait tout simplement, le nombre des six provinces qui existaient déjà sous le régime colonial à la veille du 30 juin 1960. Mais dans le dessein officiellement déclaré d'aboutir à une administration locale plus facile des entités territoriales moins étendues et moins hétérogènes, au point de vue ethnique, le législateur national, mettant à profit les dispositions de la Loi fondamentale de 1960 qui lui permettaient de modifier celle-ci, multiplia, en 1962, le nombre des provinces et le porta à vingt-et-une.

Aux termes de l'article 100, alinéa 1er, de la Constitution du 1er août 1964, les provinces étaient subdivisées en entités administratives dénommées : ARRONDISSEMENTS ou VILLES, COMMUNES et CHEFFERIES. Mais quels rapports existait-il entre ces diverses entités administratives ? Ici le mémoire explicatif nous fournit de plus amples

précisions (177). Les arrondissements et les villes se situaient "au même niveau". La ville était une agglomération très importante formant une subdivision de la province. Il convient de rappeler à ce propos que la ville de LEOPOLDVILLE (actuellement "Ville de Kinshasa"), siège des institutions fédérales, donc Capitale de la République, ne relevait d'aucune province, mais exclusivement du pouvoir central (article 5, alinéas 3 et 4 de la Constitution). Quant à l'arrondissement, il était également une subdivision administrative de la province; il différait cependant de la ville en ce qu'elle était "formé d'un groupe d'agglomérations ou de villages trop peu importants pour être érigés en ville" (178).

La ville se subdivisait en "COMMUNES URBAINES" et l'arrondissement en "COMMUNES RURALES". Enfin les communes rurales se subdivisaient à leur tour en "CHEFFERIES", véritables cellules de base de l'organisation administrative de la République, puisque les communes urbaines ne constituaient que des îlots au milieu du territoire national.

Le Mémoire explicatif nous fournit un autre renseignement également très intéressant. En voici le passage le plus expressif :

- "Une telle division se sera possible que si les CHEFFERIES "correspondent à des circonscriptions territoriales différentes de celles qui portent aujourd'hui ce nom" (179).
- "Certaines des chefferies d'aujourd'hui, poursuit le "mémoire explicatif, sont, en effet, plus étendues que ce

(177) Mémoire explicatif, Constitution de 1964, in M.C., n° spécial du 5 octobre 1965, p.94, sub titre V : "Des institutions provinciales".

(178) Ibid., voy. la note n°177, ci-dessus.

(179) Ici, l'allusion à "la CHEFFERIE", au sens du décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions dites "indigènes", paraît évidente : "(...) des circonscriptions territoriales (...) qui portent aujourd'hui ce nom".

"qui constituera des communes rurales, voire même des "ARRONDISSEMENTS" (180).

La mise en oeuvre effective de ce nouveau schéma prévu par la Constitution de 1964, schéma de réorganisation des entités territoriales et administratives de la province, devait entraîner nécessairement l'abandon de l'ancien schéma hérité du régime colonial : districts, villes et communes, territoires et circonscriptions indigènes (chefferies, secteurs et centres).

Au sujet du passage précité du mémoire explicatif, on peut cependant se poser la question de savoir à quoi devaient correspondre alors les subdivisions territoriales de la province qui constituaient les entités administratives dénommées "ARRONDISSEMENTS" et "CHEFFERIES" eu égard aux anciennes entités territoriales et administratives prémentionnées, héritées du régime colonial.

Le Mémoire explicatif lui-même ne nous paraît d'aucun secours pour répondre à la question ainsi posée. En effet, la définition qu'il donne de l'arrondissement et la conception qu'il semble adopter de la chefferie sont vagues et imprécises à telle enseigne qu'elles risquent de prêter à confusion.

Ainsi lorsque le mémoire explicatif prétend caractériser l'arrondissement en la comparant à la ville, on a, de prime abord, le sentiment qu'il s'agit de grands centres commerciaux ou industriels, c'est-à-dire des localités peu importantes au point de vue administratif et politique (181).

(180) Voir : le mém. explic., Const. 1964, ibid. p.94.

(181) "L'arrondissement est également une subdivision de la province; il diffère de la ville en ce qu'il est formé d'un groupe d'agglomérations ou de villages trop peu importants pour être érigés en ville" (in Mém. explic., Const. 1964, op.cit. p.94).

Or il n'en est rien, puisque l'arrondissement se divise en communes rurales, celles-ci se divisant à leur tour en chefferies.

L'étude comparée des législations provinciales, en matière d'organisation des entités administratives, aurait pu nous fournir des exemples concrets; malheureusement, à notre connaissance, pareils exemples font précisément défaut (182).

Cependant, sous le régime de la Loi fondamentale du 19 mai 1960, la province du KONGO CENTRAL avait organisé son administration locale en adoptant un système de décentralisation territoriale pour ses collectivités locales de base (183).

Ainsi, à la date d'entrée en vigueur de la Constitution de 1964, soit le 1er août 1964, la province du KONGO CENTRAL comprenait les entités politico-administratives dénommées : ARRONDISSEMENTS, VILLES, COMMUNES et GROUPEMENTS. La ville se divisait en communes urbaines, l'arrondissement en communes rurales et celles-ci en groupements.

Ici retenons exclusivement l'ARRONDISSEMENT qui nous intéresse. Aux termes de l'édit.n°27/63 relatif à l'organisation administrative du KONGO central, l'arrondissement correspondait à l'ancien territoire hérité du régime colonial.

L'exposé des motifs sur le projet de l'édit 27/63 susvisé montrait bien l'esprit de la réforme. Les arrondissements devaient se substituer aux anciens territoires et les Communes

(182) Il convient toutefois de reconnaître que, du 1er août 1964, jour d'entrée en vigueur de cette Constitution, au 24 novembre 1965, date du coup d'Etat militaire, les provinces n'ont pas eu le temps matériel nécessaire pour accomplir leur tâche en la matière ...

(183) Rappelons à ce propos que, contrairement à la Constitution de 1964, la Loi fondamentale n'avait prévu ni un schéma d'organisation, ni une dénomination uniforme des subdivisions territoriales de la province (voy., supra, §3, I, Section I, chapitre III, Ière partie).

rurales aux anciens secteurs et aux centres dits jadis "extra-coutumiers" (184).

L'article 3 de l'édit n°27/63 précité prévoyait que le statut organique des arrondissements devait être fixé par un édit particulier. A notre connaissance, l'édit en question n'a jamais été promulgué, par l'autorité compétente, dans la province du Kongo Central (185).

Par ailleurs, le mémoire explicatif de la Constitution de 1964 présente, de la CHEFFERIE, une conception assez singulière, qui paraît nettement différente de celle consacrée par la législation qui était alors en vigueur : le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions "indigènes (chefferies, secteurs et centres) (186).

Pour le mémoire explicatif, citons à nouveau ce passage : "Une telle division ne sera possible que si les chefferies correspondent à des circonscriptions territoriales différentes de celles qui portent aujourd'hui ce nom. Certaines des chefferies d'aujourd'hui sont, en effet, plus étendues que ce qui constituera des communes rurales, voire même des arrondissements".

Le Mémoire explicatif n'ignorait certainement pas l'existence du décret du 10 mai 1957 susvisé. Or, aux termes de ce décret, les chefferies sont définies expressément comme étant "les groupements traditionnels organisés sur la base de la coutume en circonscriptions administratives. Elles sont administrées conformément aux coutumes, (...) pour autant que ces coutumes ne soient contraires, ni aux règles de droit public, ni aux dispositions législatives ou

-
- (184) Voy., in Bulletin Officiel de la Province du KONGO CENTRAL", n°11, décembre 1963, p.13.
- (185) Voy., dans ce sens aussi, MONNIER, L. et WILLAME, J.-C., "Les Provinces du CONGO", in Cahiers économiques et sociaux, C.E.P., n°2, I.R.E.S., Université LOVANIUM de Léopoldville, juillet 1964, pp.238-239.
- (186) Voy. infra, §3, de cette même section II, chapitre III.

réglementaires qui ont pour but de leur substituer d'autres règles (187). Cette définition de la chefferie est reprise d'ailleurs au décret du 5 décembre 1933 sur les circonscriptions indigènes, décret que nous avons analysé plus haut. Dès lors, une question se pose ; à quel cadre territorial devait correspondre exactement la chefferie de nouvelle conception, dans l'esprit de la Constitution de 1964, que s'efforçait de traduire le mémoire explicatif ?

Certes, en 1964, ce qui demeure encore vrai à l'heure actuelle, bien des chefferies, au sens du décret de 1957, ne correspondaient pas nécessairement à l'étendue et aux limites territoriales des chefferies traditionnelles, qui existaient au moment de l'occupation européenne, et qui avaient été reconnues ensuite comme telles par le décret du Roi-Souverain du 6 octobre 1891 relatif aux chefs indigènes et à leur investiture (188).

Mais depuis lors, les choses ont évolué au gré des circonstances de natures diverses : politique, sociale, économique, culturelle ... En plus des traditionnelles susvisées, de nouvelles chefferies furent créées dans les régions où coexistaient jadis des villages infinitésimaux sans organisation politique suffisante. Enfin, depuis 1933, des secteurs furent créés à leur tour, soit par fusion, soit par regroupement de petites chefferies ou des entités traditionnelles, organisées sur la base de la coutume, "mais numériquement trop faibles pour se développer harmonieusement" dans les domaines essentiels de la vie des collectivités locales de base d'un Etat moderne.

(187) Voy., art.3 du D. du 10 mai 1957 portant dispositions organiques relatives aux circonscriptions indigènes, in B.O., 1957, p.1254; erratum, in B.O., 1959, p.104, modif. par le D. du 7 juillet 1959, in B.O., 1959, p.1671. Voir aussi, in Codes Piron, édit.1960, tome II, p.212.

(188) Voir supra, §1, section Ière, chapitre II, Ière partie.

En somme, le problème se ramène à une question fondamentale : que fallait-il entendre par le terme "chefferie" dans le cadre de la Constitution de 1964 eu égard à la définition légale qu'en donnait alors l'article 3 du décret du 10 mai 1957? On peut donc regretter que le mémoire explicatif n'ait pas spécifié clairement ce que voulait désigner précisément le terme "CHEFFERIE", dans sa nouvelle conception, et si celle-ci était différente de la notion de "chefferie" du décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes. Pareille précision aurait eu l'avantage d'éclairer surtout, du moins à titre indicatif, les législateurs provinciaux à qui appartient, en vertu de l'article 50, points ns 1 et 11, de la Constitution de 1964, le pouvoir d'organiser leurs entités administratives de base en édictant leur propre législation.

Ce débat ne manque certainement pas d'intérêt, mais il se situe malheureusement à un niveau purement théorique. En effet, à notre connaissance, aucune province, sous le régime très bref d'ailleurs de la Constitution de 1964, n'a édicté une législation organisant les structures de ses entités territoriales et politico-administratives de base, surtout celles situées dans les zones rurales, suivant le schéma : la province divisée en arrondissements, ceux-ci divisés en communes rurales et enfin ces dernières divisées à leur tour en CHEFFERIES (189).

-
- (189) Il convient de répéter et de souligner à ce propos que c'est sous le régime de la Loi fondamentale, que la province du KONGO CENTRAL avait réorganisé son administration locale, suivant un système qu'elle avait librement choisi, en entités administratives dénommées : arrondissements ou villes, communes et groupements. Rappelons que la L.f. était muette à ce sujet et n'imposait aux provinces aucun schéma pour leurs subdivisions territoriales. Voy. supra, §3, I, section I du chap. III, 1ère partie.

Le schéma prévu à ce sujet par la Constitution de 1964 présentait, nous paraît-il, l'avantage de doter le pays d'un système d'administration locale simple et uniforme.

Nous reviendrons sur ce point lorsqu'il nous faudra aborder ultérieurement le problème de manque d'uniformité du système actuel d'administration locale de la République du Zaïre (190).

§3. Le sort du décret du 10 mai 1957 portant organisation des circonscriptions indigènes sous le régime de la Constitution de 1964

La Commission constitutionnelle de LULUABOURG tenant à ce que le pays soit doté, le plus tôt possible, "d'une nouvelle législation conforme à la nouvelle Constitution, dès l'entrée en vigueur de celle-ci" (191). Mais dans l'esprit des membres de la Commission, l'entrée en vigueur de la Constitution de 1964 ne pouvait entraîner l'abrogation pure et simple de tous les textes législatifs et réglementaires antérieurs qui étaient en vigueur à la veille de la date du 1er août 1964. Sinon, en attendant que fussent pris des actes législatifs et réglementaires nouveaux en exécution de la Constitution de 1964, il y aurait eu un arrêt total, notamment des institutions administratives et judiciaires : la vie de l'Etat en aurait été complètement paralysée.

C'est ainsi que la Constitution de 1964 posa sagement le principe du maintien en vigueur de tous les textes législatifs et réglementaires pris sur base de la Loi fondamentale et même de la "Charte coloniale", y compris ceux, du régime de l'Etat Indépendant du CONGO, qui avaient été introduits dans l'ordre juridique belge colonial en vertu de l'article 36

(190) Voir, infra, IIIe partie de cette étude.

(191) Voir, mémoire explicatif, op.cit., p.123, sub titre XIV "Dispositions transitoires".

de la susdite "Charte coloniale". Ce qui devait permettre donc de passer, sans heurt, du régime de la Loi fondamentale (1960 à 1964) au régime de la Constitution de 1964.

A ce sujet, l'article 179 de la Constitution de 1964 était ainsi libellé :

- "Tous les textes législatifs et réglementaires existant à la date d'entrée en vigueur de la présente Constitution resteront en vigueur aussi longtemps qu'ils ne seront pas abrogés (alinéa 1er) (192)
- (...) (alinéa 2)
- "L'expression "textes législatifs et réglementaires existant" désigne tous les textes législatifs et réglementaires édictés au CONGO par une autorité compétente, législative ou autre, avant l'entrée en vigueur de la présente Constitution (alinéa 3) (193).
- (...) (alinéa 4).

Mais l'exception confirmant la règle, le principe du maintien en vigueur de la législation antérieure au 1er août 1964 en admet une : "(;..) aucun texte législatif ou réglementaire ne produira d'effet s'il est incompatible avec l'une quelconque des dispositions de la présente Constitution" (art. 179, al.2).

En ce qui concerne particulièrement le décret du 10 mai 1957, acte législatif en vertu de la Charte coloniale (art.7), il était en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la Constitution, soit le 1er août 1964 à zéro heure. En effet,

(192) Remarquons et soulignons ceci : alors que la Loi fondamentale (art.2 in fine) exigeait une abrogation expresse, la Constitution de 1964 (art.179, al.1er) ne l'exige pas. L'abrogation tacite pouvait donc jouer.

(193) La jurisprudence a fait application du principe de maintien en vigueur de la législation, à caractère définitif, antérieure au 1er août 1964, date d'entrée en vigueur de la Constitution de 1964. Voir : LEO., arrêt du 22 septembre 1964 (inédit), registre de classement n°5.L47, LEO, arrêt du 15 décembre 1964, in R.J.C., 1965, n°3, pp.199-200.

ce décret n'a jamais été expressément abrogé sous le régime de la Loi fondamentale, ni même durant les moments critiques qu'a connus le pays : en 1960 et 1961, des décrets-lois furent pris, d'abord sous le Gouvernement provisoire de J. ILEO, ensuite sous le régime du Conseil des Commissaires généraux. Il en fut de même des ordonnances-lois prises en 1963 et 1964, lorsque les Chambres législatives, constituant le premier Parlement, étaient dans l'impossibilité d'exercer leurs prérogatives constitutionnelles (194).

Sous réserve de la substitution des autorités de la République aux autorités coloniales, le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions, acte législatif de caractère définitif, ne nous paraît nullement incompatible, ni avec la lettre, ni avec l'esprit des dispositions de la Constitution de 1964.

§4. Place et Rôle des Autorités traditionnelles dans la Constitution de 1964. - Privilèges constitutionnels

La cooptation des chefs coutumiers et des notables aux assemblées législatives des provinces et leur élection au Sénat, en qualité d'autorités traditionnelles, constituent de toute évidence, des privilèges non négligeables de nature à accroître le prestige des fonctions des chefs traditionnels.

En ce qui concerne la cooptation à l'assemblée provinciale, l'article III de la Constitution de 1964 disposait que "... l'assemblée provinciale se compose des conseillers provinciaux cooptés par les conseillers élus parmi les notables et les chefs coutumiers" (alinéa 1er, 2°) et que "... le nombre de chefs et notables cooptés est égal au cinquième du nombre de conseillers élus sans toutefois être inférieur à trois" (alinéa 3).

(194) Voy., dans ce sens : le Mém. explicatif, Constitution de 1964, op.cit., p.124.

Quant à l'élection au Sénat, l'article 75 de la Constitution de 1964 est ainsi conçu : "Les sénateurs représentant les provinces sont élus par les assemblées provinciales. L'un des six sénateurs représentant chaque province est un chef coutumier ou un notable élu en cette qualité" (alinéa 2).

A cet égard, il est intéressant de constater que la Constitution de 1964, oeuvre d'un aéropage composé exclusivement des nationaux, a repris à son compte tous les privilèges que la Loi fondamentale, oeuvre du législateur belge, avait déjà reconnus aux autorités traditionnelles du Zaïre (195). La Constitution de 1964 étend même plus que ne l'a fait la Loi fondamentale, le cadre de celles des autorités traditionnelles pouvant bénéficier des privilèges constitutionnels susvisés.

Contrairement à la Loi fondamentale, la Constitution de 1964 ne définit pas les termes "chefs coutumiers" et "notables". Le mémoire explicatif nous renseigne cependant que les termes "chefs coutumiers" et "notables" ne visent pas exclusivement les chefs de chefferies et les chefs de groupements traditionnels composant les secteurs, mais également "les chefs de secteurs (...) ou de toutes autres subdivisions administratives organisées sur la base de la coutume" (196).

En somme, le Constituant de 1964 avait donc voulu donner le sens le plus large possible aux termes "chefs coutumiers" et "notables". L'extension de ces deux termes

(195) Voir : la Loi fondamentale du 19 mai 1960

- 1°) art.87, al et 88 : élection au SENAT

- 2°) art.107/2P : cooptation aux assemblées provinciales.

Cfr supra §4, section I, de ce même chap.III, 1ère partie.

Comp. : Const.1964, art.75, al.2 (élection au Sénat); art.111, al.1er/2° (cooptation à l'assemblée provinciale); art.172, al.2; (régime des incompatibilités).

(196) Voir : Mém. explicatif, Constitution 1964, op.cit., p.100, sub "Assemblée provinciale".

permettait alors à toutes les autorités traditionnelles de pouvoir, le cas échéant, bénéficier des privilèges de la cooptation à l'assemblée provinciale et d'élection au Sénat, en cette qualité.

En matière du régime des incompatibilités, les dispositions constitutionnelles (articles 170 à 174) reflètent les deux considérations fondamentales suivantes :

- "1°/ éviter le cumul des fonctions publiques, celui-ci
- " aboutissant trop (souvent) à réduire ou à annihiler
- " le contrôle qui doit être exercé par certains organes
- " à l'égard de certains autres (mandat parlementaire et
- " fonctions ministérielles, par exemple);
- "2°/ écarter le cumul des rémunérations à charge des pou-
- " voirs publics, ce cumul provoquant sur le plan psycho-
- " logique des réactions très défavorables de l'opinion
- " publique" (197).

Dans cet esprit, un des principes consacrés par la Constitution de 1964 est que "tout mandat public électif" est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique". Ce principe admet CÉPENDANT une exception en faveur des autorités traditionnelles : "... toutefois, un chef coutumier traditionnel élu ou coopté membre d'une assemblée provinciale ou du Parlement continue à exercer dans la chefferie qu'il administre, les fonctions qui lui sont confiées et à bénéficier des avantages qui y sont afférents (article 172, alinéa 2).

Il est à remarquer néanmoins que, sur ce point, la Constitution de 1964 est plus restrictive que la Loi fondamentale. En effet, l'exception établie en faveur des Autorités traditionnelles ne vise expressément que les chefs de chefferie.

197) Voir : Mém. explic., Const. 1964, op.cit., p.120; voy. les art.170 à 174 formant le titre XII de la Const.1964 "Des incompatibilités".

Cette exception exclut donc les chefs de secteur en particulier, et, de manière générale, toutes les autres autorités traditionnelles, fussent-elles même des chefs de groupements coutumiers composant les secteurs, c'est-à-dire des "notables" au sens restreint de la Loi fondamentale (articles 88 et 107 in fine).

En définitive, seuls les chefs de chefferie pouvaient bénéficier pleinement des privilèges constitutionnels de cooptation à l'assemblée provinciale ou d'élection, au SENAT, en cette qualité, parce qu'ils pouvaient cumuler leurs fonctions de chefs coutumiers avec le mandat soit de membres d'une assemblée provinciale, soit de membres du Parlement. Aussi pouvaient-ils bénéficier, à charge des pouvoirs publics, des rémunérations, des indemnités de mandat public électif et de tous les avantages afférents au cumul de ces fonctions publiques (198).

On peut se demander pourquoi le Constituant a accordé autant de privilèges constitutionnels aux chefs coutumiers et pas aux autres autorités locales telles que les chefs de centres, les premiers bourgmestres et les bourgmestres des villes et des communes.

La question de la cooptation à l'assemblée provinciale des chefs coutumiers et des notables, en cette qualité, n'a pas manqué de provoquer de vives discussions parmi les membres de la Commission constitutionnelle de LULUABOURG. Certains membres de la Commission estimaient que les règles démocratiques exigeaient, par essence, une représentation directe du peuple par voie d'élection. Les tenants de cette

(198) Comparer : les dispositions des articles 170 à 174 de la Constitution de 1964, avec celles des articles 198 à 203 de la L.f. établissant les régimes respectifs d'incompatibilités.

thèse la justifiaient de la manière suivante. "Nous ne sommes pas contre les chefs coutumiers" (...) ni opposés à les associer "à la gestion de la chose publique" à l'échelon de la province. Mais, "si les chefs coutumiers veulent travailler pour le développement de leur pays, ils doivent se présenter aux élections comme tout le monde. Nous devons apprendre à nos chefs coutumiers que dans un Etat moderne, le pouvoir émane du peuple. Pour prouver qu'ils ont la confiance de la population, les chefs coutumiers doivent se présenter pour être élus au suffrage universel" (199).

Par contre, les partisans du maintien de la cooptation des chefs coutumiers faisaient valoir des arguments d'ordre politique et psychologique corroborés par des considérations sociologiques. D'après eux, (...) "il ne faut pas sous-estimer l'autorité des chefs coutumiers. Ceux-ci connaissent la population de leur territoire. S'ils sont hostiles, ils peuvent faire échouer toute politique gouvernementale. Ils ont la possibilité de soulever les populations rurales"(200). Ces arguments recueillirent enfin la majorité des voix. En somme, il faut admettre que ces arguments ne manquaient pas de pertinence. Plus d'une fois, les périodes de crises qu'a connues le Zaïre de 1960 à 1966 ont prouvé suffisamment que les chefs coutumiers jouissaient d'une autorité considérable et incontestée sur les populations rurales (201).

-
- 99) Voy., les déclarations et interventions des syndicalistes R.-A.SIWA et R.BINTOU, in "Les cent jours de LULUABOURG...", Léopoldville, 1965, pp.64-65.
- 00) Voy., ibidem, p.65.
- 01) La rébellion "muleliste", par exemple, n'aurait pu être mâtée
- 02) sans l'appui, combien efficace, de la plupart des chefs coutumiers aux troupes de l'Armée Nationale Congolaise (I'A.N.C.).

Section III : Le sort du décret du 10 mai 1957 sous le régime de la Constitution du 24 juin 1967.

Il convient de signaler d'emblée que l'étude des traits particuliers et des principes de base de la nouvelle Constitution, ainsi que l'examen de la place et du rôle des autorités traditionnelles dans cette Constitution trouveront leur place normale dans la deuxième partie de la présente étude qui sera consacrée essentiellement à l'exposé du droit positif.

Ici nous examinerons uniquement le sort du décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes sous le régime de la Constitution du 24 juin 1967, celle qui est actuellement en vigueur en République du Zaïre (202). De même que dans les cas respectifs de la Loi fondamentale du 19 mai 1960, et de la Constitution du 1er août 1964, l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, à la date du 24 juin 1967, jour de sa promulgation (art.X du titre X), ne pouvait entraîner la suppression de toute la législation antérieure. Sinon, en attendant une législation nouvelle appliquant cette Constitution de 1967, la vie politique, administrative et judiciaire du pays en aurait été complètement paralysée.

Ainsi, à l'instar des deux premiers textes constitutionnels qui l'ont précédée, la Constitution de 1967, adopte également le principe de maintien en vigueur de tous les textes législatifs et réglementaires qui ont été pris sous les régimes antérieurs.

(202) Voy, le texte officiel de la Constitution du 24 juin 1967, in M.C. n°14 du 15 juillet 1967, pp. 564 à 576.

Par l'expression "régimes antérieurs", il faut entendre non seulement les deux régimes susvisés qui se sont succédés depuis la proclamation de l'indépendance du Zaïre, mais également le "régime colonial (1908-1960) et celui de l'Etat Indépendant du Congo (1885-1908).

A cet égard, l'article 1er des dispositions transitoires formant le titre IX de la Constitution est ainsi libellé : "Pour autant qu'ils ne sont pas contraires aux dispositions de la présente Constitution, les textes législatifs et réglementaires existant à la date d'entrée en vigueur de la présente Constitution restent maintenus jusqu'au moment de leur abrogation (alinéa 1er). Toutefois, les lois et les actes réglementaires provisoires cesseront, sauf s'ils sont prorogés, de produire leurs effets à la date fixée pour leur expiration" (alinéa 2).

Très judicieusement, le mémoire explicatif précise que "les textes législatifs et réglementaires maintenus en vigueur (...) comprennent notamment les décrets-lois pris en 1960 et 1961 sous le Gouvernement provisoire et sous le régime des Commissaires généraux, les ordonnances-lois prises en 1963 et 1964 lorsque le Parlement a été mis dans l'impossibilité de se réunir, ainsi que les ordonnances-lois prises sous le nouveau régime depuis 1965 jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution" (203):

(203) Voir : "Mémoire explicatif du projet de la Constitution établi sur la base du texte de l'avant-projet présenté au Président de la République et sur la base des discussions de la Commission politique du Gouvernement" (désigné ici sous la dénomination de "Mémoire explicatif de la Constitution du 24 juin 1967"), in M.C.n° 14 du 15 juillet 1967, pp. 549-564.

L'usage que nous faisons de l'expression "très judiciairement" est significatif. En effet, les textes législatifs visés par le mémoire explicatif dans son passage cité ci-dessus, sont justement de ces actes pris par l'Exécutif dans les domaines du législatif, violant ainsi impunément des dispositions de la Loi fondamentale, d'abord (de 1960 à 1964) et ensuite celles de la Constitution de 1964 (de 1965 à 1967).

Il s'agit précisément des actes ayant force de lois, mais dont la valeur juridique est foncièrement discutable eu égard aux principes d'une stricte orthodoxie juridique. "A situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles", dit-on!

Telle pourrait être la solution de bon sens adoptée par les auteurs du mémoire explicatif de la Constitution de 1967.

Il serait d'ailleurs vain de discuter ici de la valeur juridique de pareils actes qu'il convient de classer plutôt parmi les mesures révolutionnaires d'une Nation en devenir, qui cherche sa voie. Mieux vaut rendre hommage au courage politique de ceux qui ont su et voulu faire face aux situations les plus imprévisibles et ramener enfin l'ordre et la paix dans toutes les régions du pays. Quant au sort réservé au décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes, il ne semble avoir donné lieu à aucun problème juridique particulier. Sous réserve de la substitution des autorités de la République aux autorités du régime colonial, le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions n'était nullement contraire, ni à la lettre, ni à l'esprit des dispositions de la nouvelle Constitution. Par conséquent, le décret du 10 mai 1957 susvisé et ses mesures d'exécution, mutatis mutandis, demeuraient encore en vigueur sous le régime de

la Constitution actuelle jusqu'à leur abrogation respective par l'ordonnance-loi n° 69/012 du 12 mars 1969 sur les collectivités locales et par l'ordonnance n° 69/157 du 9 août 1969 portant mesures générales d'exécution de la prédite ordonnance-loi (204).

Dans le préambule de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969, on peut lire ce qui suit : "Vu le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes"; et enfin son article 91 dispose : "Le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes est abrogé" (205).

Il importe de remarquer ici que l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 sur les collectivités locales ne fait aucune allusion aux édits, actes législatifs des provinces qui, sous le régime, et en vertu des articles 220 (points n° 1 et 15), 148, alinéa 2 et 149 de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 sur les structures du Congo, avaient réorganisé leurs institutions locales en abrogeant le décret du 10 mai 1957 précité dans leurs ressorts administratifs respectifs: tel, par exemple, le cas de l'édit n° 27/63 de la province du KONGO CENTRAL évoqué plus haut (206).

(204) Voy., le texte officiel de l'ord.-loi n°69/012 du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales, in.M.C., n° 7 du 1 avril 1969, pp. 258-259, et celui de l'ord. n°69/157 du 9 août 1969 portant mesures générales d'exécution..., in.M.C., n° 18 du 15 septembre 1969, pp. 744-775.

(205) Voy., in M.C. ,1969, I,p.258, col. 1 et 269, col.2.

(206) Voir : supra, § 3, I,sect. I et § 3, sect. II de ce même chap. III, Ière partie de l'étude.

Il nous paraît que cet édit, et tous les actes législatifs des autres provinces portant organisation de leurs institutions locales, ont été tacitement abrogés par les articles 1 et 4 de l'ordonnance-loi n°67/177 du 10 avril 1967, telle que modifiée à ce jour par les ordonnances-lois n°68/022 bis du 19 janvier 1968 et 68/432 du 2 décembre 1968 portant organisation territoriale, administrative et politique des provinces (207). L'ordonnance-loi du 12 mars 1969 sur les collectivités locales nous confirme dans cette opinion lorsqu'elle invoque, dans un des visas de son préambule, la susdite ordonnance-loi :

"Vu l'ordonnance-loi n°67/177 du 10 avril 1967 portant organisation territoriale, administrative et politique des provinces" (208).

(207) Voir :

- O.L. n° 67/177 du 10 avril 1967, in M.C., 1967, I, pp. 294-300
- O.L. n°68/022 bis du 19 janvier 1968, in M.C., 1968, I, pp. 579-580.

(208) Voy., in M.C., n° 7 du 1 avril 1969, p. 258, col.1.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La première partie de cette étude était consacrée à un aperçu général des principales interventions législatives qui ont marqué profondément de leur empreintes l'évolution des relations de l'Etat moderne avec les autorités traditionnelles de 1885 à nos jours.

D'institution purement coutumière, la "chefferie", considérée comme le champ d'action par excellence des autorités traditionnelles, fut reconnue dès 1891, par le législateur de l'Etat Indépendant du Congo qui l'érigea ensuite, en 1906, en une institution de droit public moderne. La chefferie indigène, dont l'institution fut généralisée sur l'ensemble du territoire du nouvel Etat, acquit ainsi le statut juridique d'une subdivision territoriale et administrative de l'Etat, tout en conservant sa qualité d'institution traditionnelle (209).

Quelques décennies plus tard, sous l'empire de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo Belge dite la "Charte coloniale", le décret du 5 décembre 1933 sur les circonscriptions indigènes (chefferies et secteurs) conféra à la chefferie la qualité d'une personne de droit public écrit (210).

Est-ce à dire que les autorités traditionnelles furent, de ce fait, intégrées juridiquement dans l'Administration de la Colonie? Non. Il s'est opéré cependant,

(209) Voy. le rapport de 1907 sur l'administration de l'Etat Indépendant du Congo (B.O., 1907, pp. 104-105).

(210) Art.21 du décret du 5/12/1933 (...), in B.O., 1933, p. 1012.

jusqu'en 1960, un processus de subordination quasi totale des chefs traditionnels à l'égard de l'autorité coloniale, incarnée par les fonctionnaires et agents coloniaux de la "Territoriale". A cet égard, nous avons relevé, à chacune des étapes successives de l'évolution structurelle et institutionnelle des chefferies, les incidences du droit écrit sur l'étendue et la nature des pouvoirs des chefs traditionnels.

De toutes les autorités traditionnelles, seuls les chefs de chefferie, investis par l'Etat, avaient la qualité d'autorités administratives au regard du droit public colonial belge. Ils constituaient le chaînon entre l'organisation administrative du colonisateur, d'une part, et, d'autre part, l'organisation socio-politique traditionnelle indigène.

Avec l'accession du pays à l'indépendance, le 30 juin 1960, et précisément sous les empires successifs de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 sur les structures politiques de "L'Etat du Congo" (211) et la Constitution du 1er août 1964, les autorités traditionnelles jouissaient d'importants privilèges constitutionnels : jusqu'en 1967, en effet, elles pouvaient être, en tant que telles, désignées membres des Assemblées provinciales et même du Sénat, à l'échelon national.

(211) Voir les termes utilisés par la loi fondamentale : "Etat du Congo" et "Chef de l'Etat".
Il convient de rappeler ici que, dans ses dispositions, la Loi fondamentale du 19 mai 1960 n'utilisait que les termes de "l'ETAT du CONGO" et de "chef de l'Etat", mais jamais ceux de "République du Congo" et de "Président de la République". Voir supra note n°137.

Considérés sous l'angle du droit administratif, ces privilèges constitutionnels n'ont pas modifié pour autant le statut juridique des autorités traditionnelles au point de les intégrer dans l'Administration moderne. En effet, de 1960 à 1967, sous les empires des deux actes constitutionnels prérappelés, la législation coloniale (le décret du 10 mai 1957 et ses mesures d'exécution) fixant le statut juridique des chefferies et des autorités traditionnelles était maintenue en vigueur, sauf dans les provinces qui, usant de leur prérogative constitutionnelle (212), avaient expressément abrogé le décret du 10 mai 1957 dans leur ressort.

Mais, par son article 1/6°, l'ordonnance-loi du 10 avril 1967 portant organisation territoriale, administrative et politique des provinces, - en tant que confirmée ultérieurement (213) par la Constitution du 24 juin 1967, - avait remis en vigueur, dans toutes les provinces du Zaïre, le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions dites "indigènes".

Ainsi, le statut juridique des autorités traditionnelles fut restitué dans son dernier état d'avant l'accession du pays à l'indépendance, le 30 juin 1960. C'est-à-dire que, hormis les chefs de chefferie, toutes les autres autorités traditionnelles n'ont jamais été, en droit,

(212) Voy. l'art. 220/1 de la loi fondamentale du 19 mai 1960 et l'art. 50/1° de la Constitution du 1 août 1964.

(213) En effet, du point de vue de la stricte orthodoxie juridique, l'ordonnance-loi N° 67/177 du 10 avril 1967 précitée était inconstitutionnelle au moment de sa promulgation, car elle violait manifestement la Constitution du 1er août 1964.

intégrées dans l'Administration de l'Etat zaïrois et ce jusqu'à l'abrogation expresse du décret du 10 mai 1957 par l'ordonnance-loi n°69/012 du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales (chefferies, secteurs et centres).

Cette nouvelle législation a-t-elle réalisé l'intégration des autorités traditionnelles dans l'administration moderne de la République du Zaïre? Pour répondre à cette question, il convient d'analyser d'abord d'une manière approfondie la législation régissant présentement le statut juridique des autorités traditionnelles en République du Zaïre.

Tel sera l'objet principal de la deuxième partie de la présente étude.

DEUXIEME PARTIE

=====

L'ETENDUE, LA NATURE ET LE FONDEMENT
DES POUVOIRS DES AUTORITES TRADITIONNELLES
EN DROIT POSITIF ZAÏROIS

INTRODUCTION

Dans son article 65, la Constitution zairoise du 24 juin 1967 telle que révisée à ce jour - 30 juin 1973 - (1) dispose :

"Les provinces ainsi que les autres collectivités régionales et locales de l'Etat sont organisées par la loi (alinéa 1er).
"La loi détermine les principes fondamentaux de leurs attributions, de leurs compétences et de leurs ressources" (al.2).

Par l'ordonnance-loi n°69/012 du 12 mars 1969, le législateur a abrogé le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes et organisé, dans le milieu rural, des entités politico-administratives nouvelles appelées "collectivités locales". Celles-ci remplacent, dès lors, les anciennes circonscriptions indigènes.

L'ordonnance-loi n°69/012 du 12 mars 1969 portant organisation des "collectivités locales" constitue ainsi, depuis la proclamation de l'indépendance, la première intervention législative, à l'échelon national (1bis) dans l'organisation des entités politico-administratives de base de l'Etat, situées dans les zones rurales du pays.

(1) La présente étude s'arrête au 30 juin 1972; elle ne tient donc pas compte des révisions constitutionnelles intervenues après cette date.

(1bis) Nous disons bien "à l'échelon national" : en effet, de 1960 à 1967, certaines provinces avaient, certes, en vertu de la loi fondamentale du 19 mai 1960, d'abord, et ensuite en vertu de la Constitution de 1964, créé soit des arrondissements et des communes rurales, soit des préfectures et des cantons ... Mais il s'agissait là des interventions législatives à l'échelon provincial et non à l'échelon national.

Cette ordonnance-loi du 12 mars 1969 sur les collectivités locales a été édictée sur base de l'article IV du titre IX, intitulé "Dispositions transitoires", de la Constitution du 24 juin 1967 qui régit présentement la République du Zaïre.

Avant d'aborder l'étude du rôle et de la place des autorités traditionnelles au sein de l'Etat zaïrois, il convient de tracer à grands traits une vue d'ensemble des mécanismes d'exercice des pouvoirs publics tels qu'ils ont été mis en place par la Constitution qui est actuellement en vigueur.

Cette deuxième partie de notre étude comportera cinq chapitres. Après avoir examiné succinctement l'organisation des pouvoirs dans la Constitution du 24 juin 1967 révisée (chapitre I), on analysera, d'une manière systématique et approfondie, les dispositions de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales en insistant particulièrement et successivement sur les points suivants : la place des chefferies et des secteurs dans l'organisation administrative générale du Zaïre (chapitre II); le contenu spécifique du concept d'autorité traditionnelle (chapitre III); l'organisation administrative interne des chefferies et des secteurs (chapitre IV) et enfin l'étendue des attributions des chefs coutumiers (chapitre V).

CHAPITRE I : L'ORGANISATION DES POUVOIRS DANS LA CONSTITUTION DU 24 JUIN 1967 REVISEE

"L'idée d'un pouvoir fractionné, dont les organes seraient destinés à s'affaiblir mutuellement, ne correspond précisément pas à la conception africaine traditionnelle de l'autorité" (2).

LIHAU, Premier Président de la Cour suprême de Justice de la République du Zaïre.

La Constitution zaïroise du 24 juin 1967 est l'oeuvre d'une commission politique gouvernementale, qui en élaborait le projet et le soumit au Chef de l'Etat. Ce projet fit ensuite l'objet d'un référendum national organisé du 4 au 24 juin 1967 et reçut l'approbation quasi unanime du Peuple zaïrois. Enfin, le texte officiel de la Constitution fut promulgué par le Président de la République le 24 juin 1967 et prit effet à partir de ce jour à zéro heure (3).

Deux problèmes essentiels d'ordre socio-politique et économique se posaient à la susdite Commission politique. D'une part, il fallait éviter que puissent renaître les

- (2) LIHAU, M., "Le rôle de la Cour suprême de justice et de ses membres dans la République démocratique du Congo", in R.J.C., 1969, n°1, p.62. C'est nous qui soulignons. Cette citation est particulièrement significative en ce sens qu'elle provient de l'un des principaux "techniciens", considérés comme les artisans des Constitutions zaïroises du 1er août 1964 et du 24 juin 1967.
- (3) Le numéro du Moniteur congolais (n°14 du 15 juillet 1967; pp.564 à 576) portant le texte officiel de la Constitution n'a paru en fait qu'au mois d'avril 1968, puisque le texte original, tel qu'il a été promulgué le 24 juin 1967, et publié dans le "Moniteur congolais" n°13 du 1er juillet 1967 (p.501), fut retiré, corrigé et publié de nouveau, cette fois, dans le numéro 14 du 15 juillet 1967 précité du "Moniteur congolais". On peut douter de l'orthodoxie juridique d'un pareil procédé.

luttres stériles et endémiques des cinq premières années de l'indépendance entre provinces, tribus, ethnies et hommes politiques qui se disputaient impitoyablement l'accès au pouvoir.

D'autre part, il fallait à tout prix amener progressivement les populations rurales surtout, à s'intégrer dans des institutions politiques et administratives nouvelles en vue de prendre une part plus active aux efforts du développement du pays (4).

Les institutions politiques dont la Constitution de 1967 a doté le Zaïre s'inscrivent dans la ligne des régimes dits "africains", ou mieux "négro-africains francophones". En effet, comme l'écrit judicieusement M. Michel AJAMI, "un système politique, en Afrique comme partout, doit, pour réussir, s'appuyer sur les traditions de la société à l'intention de laquelle il a été conçu. C'est dire qu'en Afrique, où les divisions ethniques revêtent une importance fondamentale, l'unité qu'implique le concept d'Etat ne peut être que l'aboutissement d'une transformation de la société" (5).

Une telle transformation requiert l'autorité d'un chef véritable, d'un guide de la NATION en devenir. C'est sous l'empire de cette nécessité que les pays francophones d'Afrique noire ont presque tous opté en faveur de régimes présidentialisés.

Ce fut une erreur lourde de conséquences, que commit le législateur belge qui, croyant bien faire, inséra dans la Loi fondamentale du 19 mai 1960 les principes empruntés à

-
- (4) Telles sont, nous paraît-il, des déductions résultant de considérations générales du mémoire explicatif. (Voy., in M.C., n°14 du 15 juillet 1967, p.549, col.1).
- (5) Voy. AJAMI, Saïd Michel, "La Constitution de la République Démocratique du CONGO", éd. Schäuble Verlag", Heft 4, Köln, 1970, p.15.

à la Constitution belge relatifs à l'exercice du pouvoir exécutif où "le Roi règne, mais ne gouverne pas".

Dans la conception bantoue de l'autorité, le chef s'identifie avec le pouvoir, et il n'a d'autorité réelle que dans la mesure où il l'exerce effectivement. "L'idée d'un pouvoir fractionné, dont les organes seraient destinés à s'affaiblir mutuellement, ne correspond précisément pas à la conception africaine traditionnelle de l'autorité" (6). C'est ce qu'un proverbe bantou exprime d'une manière particulièrement imagée : "On ne s'assoit pas à plusieurs sur une même peau de léopard".

Pour répondre à la nécessité d'un pouvoir central fort, capable de consolider l'unité de la République et l'intégrité de son territoire et de canaliser les efforts en vue du développement du pays tout entier, la Constitution du 24 juin 1967 a doté la République du ZAIRE d'un régime unitaire, présidentieliste (7) et monocaméral.

La forme de l'Etat est unitaire, en ce sens que l'Etat ne possède plus qu'un seul centre d'impulsion politique. En d'autres termes, l'organisation politique de l'Etat

-
- (6) Voy., LIHAU, Marcel, "Le Rôle de la Cour suprême de Justice et de ses membres dans la République Démocratique du Congo", in R.J.C., 1969, n°1, p.62.
- (7) Par "régime présidentieliste", nous entendons ici le régime présidentiel déformé au profit de l'Exécutif.
- Sur la notion du "présidentialisme" eu égard au "régime présidentiel authentique", consulter JEANNEAU, B., "Droit constitutionnel et Institutions Politiques", Mementos Dalloz, Paris, 1967, pp.73-77.
 - Sur les causes de l'échec du "régime parlementaire occidental" et sur les raisons de l'adoption du "présidentialisme" renforcé par l'avènement du Parti unique au Zaïre, voir, mutatis mutandis :
 - HAURIOU, A., et SFEZ, L., "Institutions politiques et droit constitutionnel", Editions Montchrestien, Paris, 1972, spécialement les pp.391-396.
 - SCHWARTZENBERG, R.-G., "Sociologie politique", Edition Montchrestien, Paris, 1971, spécialement les pp.213-220.

est unique et ne comporte qu'un seul appareil gouvernemental (8). C'est ainsi qu'il n'existe plus qu'un seul Parlement et un pouvoir exécutif qui, de Kinshasa, légifère et agit pour l'ensemble de la République, et ce dans toutes les matières. Les assemblées provinciales et les gouvernements provinciaux qui existaient sous les régimes de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 et de la Constitution du 1er août 1964 ont été supprimés.

Le régime est monocaméral, puisque le Parlement est constitué d'une chambre législative unique appelée : Assemblée nationale (art.36, al.1 de la Constitution).

La Constitution zaïroise de 1967 opte résolument pour un régime présidentiel. Le Président de la République, chef de l'Exécutif, tire son pouvoir et sa légitimité de son élection au suffrage universel et direct. Il nomme et révoque les membres du Gouvernement; ceux-ci ne sont politiquement responsables que devant lui seul. De même, pour entrer en fonction, les membres du Gouvernement n'ont nullement besoin de l'approbation, par l'Assemblée nationale, de leur acte de nomination faite par le Président de la République. L'Exécutif est, par conséquent, la clef de voûte du système constitutionnel zaïrois actuel. Par rapport à celle de 1964, la Constitution actuelle accentue donc le présidentielisme en renforçant davantage les pouvoirs du Président de la République.

Dès lors, ce n'est pas dans le régime présidentiel authentique selon la théorie "des freins et contrepoids" (cheks and balance) des "pères" de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique de 1787 qu'il faut chercher l'analogie du régime politique actuel de la République du

(8) Voy. dans ce sens, JEANNEAU, B., op.cit., p.3.

Zaire, mais plutôt dans ce que le Professeur B. JEANNEAU appelle "le présidentielisme africain" (9).

La Constitution de 1967 attribue au Président de la République du Zaïre des prérogatives qu'un chef de l'Etat ne possède pas dans un régime présidentiel authentique, à savoir :

- le droit de présenter directement des projets de loi (article 45, alinéa 2, de la Constitution);
- le droit d'exercer le pouvoir législatif, à titre exceptionnel, soit en vertu d'une délégation qui lui aura été accordée par l'Assemblée nationale sous forme de loi, soit d'office lorsqu'il aura proclamé l'état de siège ou l'état d'urgence (articles 52 et 54); (10)
- le droit de recourir directement à l'arbitrage du peuple en organisant un référendum (article 28);
- le droit de s'octroyer des crédits provisoires nécessaires et de passer ainsi outre à la résistance financière de l'Assemblée nationale (article 48).

Comme on s'en aperçoit immédiatement, la prédominance du Chef de l'Exécutif est très nette, puisque la Constitution de 1967 aménage les attributions et le fonctionnement du Parlement de manière telle que celui-ci se trouve considérablement affaibli. L'affaiblissement du Parlement ou précisément de l'Assemblée nationale apparaît :

- dans la limitation de la compétence législative par l'établissement d'un domaine réservé à la loi (article

(9) JEANNEAU, B., op.cit., pp.76-77 et pp.75-76.

(10) Voy. Mém. explic. Const. 1967, Moniteur congolais, 1967, n°14, p.550, col.1.

46) et d'un domaine propre au règlement (article 47) (11);
 - et dans la réglementation du travail parlementaire prévoyant notamment la limitation de la durée des sessions (article 41) et la priorité des projets ou des propositions de loi déclarés urgents par le Président de la République (article 50).

Les trois caractéristiques essentielles du régime politique zaïrois que nous venons d'examiner, dont, en particulier, le présidentielisme, montrent suffisamment qu'on se trouve ici en présence d'un régime où le chef de l'Etat est investi des pouvoirs extrêmement larges lui permettant de jouer un rôle de véritable guide de la Nation en gestation.

Cependant, depuis la révision constitutionnelle du 23 décembre 1970, l'unitarisme, le monocamérisme, et même le présidentielisme ne suffisent plus à représenter exactement la physionomie du régime politique zaïrois. La caractéristique fondamentale du système constitutionnel actuel de la République du ZAIRE, en effet, réside incontestablement dans l'INSTITUTIONNALISATION du Mouvement Populaire de la Révolution ou M.P.R.(12). Il s'agit de l'érection d'un seul parti politique, en l'occurrence le M.P.R., en "institution suprême" de la République et de

(11) Ici la Constitution du 24 juin 1967 s'est inspirée des articles 34 et 37 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

- Voir le texte de la Constitution française dite de la "Ve République", dans : DUVERGER, M., "Constitutions et documents politiques", P.U.F., Thémis (textes et documents), 6e édition mise à jour, Paris, 1971, pp.233 et suiv.

(12) A cet égard, un ouvrage comme celui de G.BALANDA ("Le nouveau Droit constitutionnel zaïrois", op.cit.) accuse une lacune grave puisque, précisément, il n'accorde pas une place importante à l'analyse des mécanismes institutionnels du M.P.R. Seule cette analyse peut donner du système constitutionnel zaïrois une image plus conforme à la réalité de la vie politique du Zaïre.

la subordination au M.P.R. de toutes les autres institutions républicaines.

Avant de cerner le susdit système constitutionnel, il convient de faire un examen de l'état actuel du texte officiel de la Constitution, à la suite des révisions constitutionnelles intervenues depuis le 24 juin 1967 jusqu'au 30 juin 1972.

Section I : l'état actuel du texte officiel de la Constitution : au 30 juin 1972

Depuis son entrée en vigueur le 24 juin 1967 jusqu'à ce jour - 30 juin 1972 - la Constitution de la "République démocratique du Congo", devenue "République du Zaïre" depuis le 27 octobre 1971, a subi six modifications ou révisions.

§1. La première révision constitutionnelle intervint par l'ordonnance-loi n°70-025 du 17 avril 1970 (13) . Celle-ci modifia l'article II du titre IX portant dispositions transitoires de la Constitution en ce qui concernait le délai dans lequel devaient avoir lieu les élections législatives et présidentielle. Celles-ci ont eu lieu effectivement aux mois de novembre et de décembre 1970 (14). Il est à noter que c'est le Président de la République qui a opéré la révision constitutionnelle du 17 avril 1970, par voie d'ordonnance-loi, en vertu de

(13) M.C., 1970, n°9, p.257.

(14) Les O.-L. ns 70-026 et 70-027 du 17 avril 1970 portent organisation des élections législatives et de l'élection du Président de la République, (M.C., 1970, n°9, pp.257 et 267).

Les élections législatives ont eu lieu les samedi 12 et dimanche 13 décembre 1970 (art.2 de l'ord. n°70-119 du 17 avril 1970 portant fixation des dates de la période électorale et des opérations de vote) et l'élection présidentielle le samedi 28 et le dimanche 29 novembre 1970 (art.3 de l'ord.-loi n°70-027 du 17 avril 1970 précitée).

l'article IV, alinéa 2, des dispositions transitoires formant le titre IX de la Constitution qui dispose :

"Jusqu'à la même date (c'est-à-dire jusqu'à la date de la constitution de l'Assemblée nationale élue conformément aux dispositions de l'article III), le Président de la République est habilité à modifier les dispositions du titre IX de la présente Constitution".

Il convient de noter à ce propos que depuis l'installation de l'Assemblée nationale, élue en 1970, la Constitution ne peut plus être modifiée par une simple ordonnance-loi, mais uniquement par une loi dont le projet ou la proposition doit être adopté(e) par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers de ses membres (art.74, al.1 et 2, de la Constitution) (15).

Juridiquement, l'Assemblée nationale ne peut pas, sur base de l'article 52 de la Constitution, déléguer au Président de la République le pouvoir de modifier la Constitution qu'elle doit exercer seule en vertu de l'article 74 de la Constitution. Le fait que l'article 75 de la Constitution s'en réfère à l'article 28 et non à l'article 52 nous confirme dans cette opinion.

§2. La deuxième révision constitutionnelle (16) est du

(15) Il faut préciser que, exceptionnellement, le peuple peut, s'il est consulté par voie de référendum, soit adopter directement un projet de loi portant révision de la Constitution, soit habiliter le Président de la République à modifier la Constitution, par voie d'ordonnance-loi, sans autorisation et sans approbation de l'Assemblée nationale. Evidemment, la loi ainsi adoptée par le peuple et les ordonnances-lois spécialement prises, dans ces conditions, par le Président de la République, ne peuvent, au cours de la législature durant laquelle le référendum a été organisé, être modifiées que moyennant accord exprès du Président de la République (article 28 et 75 de la Constitution).

(16) La révision constitutionnelle du 23 décembre 1970 est la plus importante des six modifications intervenues jusqu'au 30 juin 1972, car elle modifie profondément, en droit, et en fait, la physionomie du système constitutionnel instauré le 24 juin 1967.

23 décembre 1970, la loi constitutionnelle n°70-001 du 23 décembre 1970 modifiant, remplaçant ou supprimant, selon le cas, les articles 4, 19, 21, 22, 37 et 39 de la Constitution originelle du 24 juin 1967, insérant dans le titre III de celle-ci une section I intitulée : "Du Mouvement Populaire de la Révolution" et ajoutant un article 19bis (17).

La loi constitutionnelle du 23 décembre 1970 consacre en droit, la position de parti unique dont bénéficiait déjà, en fait, le Mouvement Populaire de la Révolution (le M.P.R.) depuis sa fondation, le 19 avril 1967 (18). Ainsi, l'article 4 originel de la Constitution du 24 juin 1967 qui prévoyait la possibilité d'existence de deux partis au maximum (19) fut remplacé par la disposition suivante :

"Le Mouvement Populaire de Révolution est le seul parti "politique de la République démocratique du Congo" (lisez "maintenant "République du Zaïre) depuis la révision constitutionnelle du 29 octobre 1971).

Le nouvel article 19 mentionne le M.P.R. comme la première des "principales institutions de la République" (article 19 tel que découlant de la loi constitutionnelle du 23 décembre 1970, considérée en son article 2), à savoir précisément :

(17) Moniteur congolais, 1971, n°1, pp.5-6.

(18) Il faut préciser à ce propos que le M.P.R. fut fondé le 19 avril 1967. Le 20 mai 1967 est plutôt la date à laquelle fut solennellement proclamé le "Manifeste de la N'SELE", document contenant la doctrine et l'idéologie du Parti, ainsi que les grandes lignes du programme qu'on entendait réaliser. (Voir la "Note historique" précédant le texte de l'édition 1972 (?) du "Manifeste de la N'SELE, p.3).

(19) Voy. PAUWELS, J., "CONGO-KINSHASA : (Années 1968-1970)", in ANNUAIRE de Législation Française et étrangère, extrait des Editions du Centre national de la Recherche scientifique, nouvelle série - tome XIX, Paris, 1970, p.149.

- "1° Le Mouvement Populaire de la Révolution;
- "2° Le Président de la République, président du Parti et
" chef du Gouvernement;
- "3° L'Assemblée nationale;
- "4° Le Gouvernement;
- "5° La Cour constitutionnelle;
- "6° Les cours et tribunaux."

Le nouvel article 19bis de la Constitution consacre la valeur juridique des statuts et des règlements d'ordre intérieur du M.P.R. (article 19bis tel que découlant de la loi constitutionnelle du 23 décembre 1970, considérée en son article 4, alinéa 4).

Cet article 19bis, en son alinéa 3, dispose, en effet :

"Les structures et organes du Mouvement Populaire de la
"Révolution sont déterminés par ses statuts et règlements".
(C'est nous qui soulignons).

D'autre part, le même article 19bis, considéré cette fois en ses alinéas 1 et 2, consacre la prédominance ou la prééminence du M.P.R. sur toutes les institutions de la République du Zaïre en s'exprimant comme suit :

- "Le Mouvement Populaire de la Révolution est l'institution suprême de la République. Il est représenté par "son président" (al.1). (C'est nous qui soulignons).
- "Toutes les autres institutions lui sont subordonnées "et fonctionnent sous son contrôle" (al.2).

§3. La troisième révision constitutionnelle est du 29 octobre 1971. La loi constitutionnelle n°71/006 du 29 octobre 1971 - prenant effet rétroactivement au 27 octobre 1971 (art.3) - substitue les vocables "République du Zaïre" et "Zaïrois" à ceux de "République démocratique du Congo" et "Congolais" (art.1) et change les mots "Kongo central" et "Province Orientale" en "Bas-Zaïre" et "Haut-Zaïre" (art.2), dans

l'article 1er, alinéa 2, de la Constitution du 24 juin 1967 (20).

- §4. La quatrième révision constitutionnelle est du 19 novembre 1971, la loi constitutionnelle n°71-007 du 19 novembre 1971 remplaçant l'article 1er, alinéa 3, de la Constitution par une disposition nouvelle relative à "l'emblème" de la République (article 1er) (21).
- §5. La cinquième révision constitutionnelle est du 31 décembre 1971, la loi constitutionnelle n°71-008 du 31 décembre 1971 ajoutant à la Constitution du 24 juin 1967 un article 14bis relatif à la propriété du sol, et du sous-sol zaïrois ainsi que leurs produits naturels (22)
- §6. Enfin la sixième révision constitutionnelle est du 5 janvier 1972. La loi constitutionnelle n°72/003 du 5 janvier 1972, prenant effet rétroactivement au 1er janvier 1972, modifie

(20) "Journal officiel de la République du Zaïre" (J.O.R.Z.), 1972, édition provisoire, n°2, p.12, col.2.

Il est à remarquer que le titre "Journal Officiel de la République du Zaïre" résulte de la loi n°72-004 du 5 janvier 1972 relative à la dénomination du Journal Officiel (J.O.R.Z., 1972, édition provisoire, n°2, du 15 janvier 1972, p.12) et se substitue au titre "Moniteur congolais".

(21) J.O.R.Z., 1972, édition provisoire, n°2, p.13, col.1 et 2. Il convient de remarquer que le texte officiel de cette loi comporte certainement une erreur, tout au moins matérielle. Dans son texte, en effet, tel que publié au Journal Officiel, la loi constitutionnelle susvisée porte la date du 19 novembre 1971, tandis que sa promulgation date du 9 novembre 1971, c'est-à-dire de la même année. Ce qui est matériellement impossible. De deux choses l'une : ou bien la loi date du 9 novembre 1971 et sa promulgation est soit du 9 novembre, soit du 19 novembre 1971; ou bien la loi est du 19 novembre 1971 et, dans ce cas, si elle est transmise immédiatement à la présidence de la République, sa promulgation doit être tout au plus du 19 novembre 1971, c'est-à-dire du même jour, mais pas plus tôt, car une loi ne peut pas être promulguée avant d'être adoptée par l'Assemblée nationale.

(22) J.O.R.Z., 1972, édition provisoire, n°2, p.13, col.2.

l'article 1er, alinéa 2, de la Constitution de 1967 et remplace le mot "KATANGA" par "SHABA" (23).

Comme on peut s'en apercevoir facilement, au terme de l'examen de l'état actuel de son texte officiel, la Constitution zaïroise de 1967 a, depuis son entrée en vigueur le 24 juin 1967 jusqu'à ce jour -30 juin 1972 - subi six modifications (24) dont la plus importante, eu égard au régime politique instauré en 1967, est incontestablement celle opérée par la loi constitutionnelle n°70-001 du 23 décembre 1970 érigeant le M.P.R. en seul parti politique et en institution suprême de la République du Zaïre.

Section II: Traits particuliers et principes de base du régime politique zaïrois

Nous avons montré -dans la section précédente - que la Constitution zaïroise du 24 juin 1967, telle que modifiée et complétée à ce jour, a instauré un régime politique de caractère unitaire, présidentialiste et monocaméral (25).

Cependant, depuis la révision constitutionnelle du 23 décembre 1970, la caractéristique fondamentale du régime politique zaïrois réside incontestablement dans la prééminence

(23) J.O.R.Z., 1972, édition provisoire, n°2, p.12, col.1;

(24) On remarquera le caractère successif des modifications intervenues fin 1971 et début 1972 : quatre révisions constitutionnelles en quatre mois ! 29 octobre, 19 novembre et 31 décembre 1971 et 5 janvier 1972 !

(25) Le régime politique zaïrois est unitaire en ce qui concerne la forme de l'Etat, présidentieliste eu égard à la forme du gouvernement et monocaméral si l'on envisage le nombre des chambres législatives composant le PARLEMENT. Sur la distinction entre les notions de "forme de l'Etat" et de "forme de gouvernement" on consultera avec intérêt l'excellente synthèse du Doyen B.JEANNEAU dans son ouvrage "Droit constitutionnel!..", op.cit., pp.2-6.

ou la prédominance du M.P.R. sur toutes les institutions de la République. Les trois caractéristiques originelles du régime politique instauré le 24 juin 1967, à savoir l'unitarisme, le présidentielisme et le monocamérisme ne suffisent, dès lors, plus à représenter exactement la physionomie du régime politique qui est présentement en vigueur dans la République du Zaïre (26).

Aussi s'impose-t-il, pour cerner comme il convient le régime politique zaïrois actuel, de considérer celui-ci comme étant essentiellement un "régime moniste" (27), c'est-à-dire un régime politique où l'exercice du pouvoir est "réservé à une force unique et exclusive", en l'occurrence le M.P.R., en vertu des articles 4 et 19bis de la Constitution tels que résultant de la loi constitutionnelle du 23 décembre 1970, considérée en ses articles 1er et 4 (28). Un régime moniste est essentiellement un "régime de parti unique" (29).

Sl. L'institutionnalisation d'un seul parti politique : le Mouvement populaire de la Révolution ou le M.P.R. - Bref historique

Le 20 mai 1967, sortait le "Manifeste de la N'SELE" où étaient consignés la doctrine et le programme du M.P.R.

-
- (26) Dans le même sens : DURIEUX, A., "Les Institutions Politiques de la République du ZAÏRE", Rev. Jur. et Polit. Indép. et Coop., tome 26, n°3, L.G.D.J., Paris, 1972, pp.389-390.
- (27) Sur la notion de "régime moniste" par opposition à celle de "régime pluraliste", voir JEANNEAU, B., op.cit., pp.6, 221-222, et 265-266. Dans le même sens, le Professeur M. DUVERGER parle de "régimes unitaires" et "régimes pluralistes" dans son ouvrage : "Institutions Politiques et Droit constitutionnel", P.U.F., coll. Thémis, Paris, 7e éd., 1963, pp.192 et suiv.
- (28) Moniteur congolais, 1971, n°1, p.5.
- (29) Cf. JEANNEAU, B., op.cit., p.221 et DUVERGER, M., op.cit., p.192-193.

A l'issue du Congrès extraordinaire du M.P.R. organisé en mai 1970, en vue des élections législatives et présidentielle devant avoir lieu en novembre et décembre 1970, il fut décidé notamment que le M.P.R. serait proclamé le seul parti politique et érigé en institution suprême de la République. Les statuts du M.P.R. furent élaborés en conséquence.

Dès son installation, l'Assemblée nationale élue conformément à la Constitution de 1967 mit à profit sa première session extraordinaire pour réaliser, en termes constitutionnels, les résolutions du Congrès extraordinaire du M.P.R. de mai 1970. D'où la révision constitutionnelle du 23 décembre 1970 que nous avons analysée dans la section précédente.

§2. Les incidences juridiques de l'INSTITUTIONNALISATION du M.P.R. sur l'organisation et le fonctionnement des institutions politiques et administratives du ZAÏRE

- 1°/ La Constitution consacre d'abord l'existence du M.P.R. comme le seul parti politique de la République du Zaïre (article 4 résultant de la loi constitutionnelle du 23 décembre 1970, article 1er).
- 2°/ Elle consacre ensuite la prééminence du M.P.R. sur toutes les autres institutions de la République (art. 19bis, al.1 et 2, découlant de la loi constitutionnelle du 23 décembre 1970, article 4).
- 3°/ Elle consacre enfin les statuts, les règlements d'ordre intérieur et partant, les structures et les organes du M.P.R. (art. 19bis, alinéa 3, provenant de la loi sus-visée, article 4).

La Constitution consacre ainsi l'existence des structures du M.P.R. qui, selon l'expression fort judicieuse

du Professeur A.DURIEUX, constitue une "(...) immense toile d'araignée" (30) s'étendant à tout le territoire de la République et assurant "(...) une emprise globale, depuis la présidence jusqu'à la sous-cellule qui correspond à la plus petite entité territoriale" (31).

En vertu de l'article 8 des statuts du M.P.R., ses structures sont (32) :

- 1° la présidence;
- 2° le Congrès;
- 3° le Bureau Politique;
- 4° le Comité Exécutif National;
- 5° la région qui correspond à la province
- 6° la sous-région qui correspond au district ou ville;
- 7° la section qui correspond au territoire ou commune;
- 8° la sous-section qui correspond à la chefferie; au centre, au secteur ou au quartier (33);
- 9° la cellule qui correspond au groupement;
- 10° la sous-cellule qui correspond au village.

Si l'on examine les termes des articles 9 et 22 à 27 des statuts du M.P.R., on s'aperçoit immédiatement de la mainmise totale du Parti sur toutes les structures politiques et administratives tant à l'échelon de l'ensemble du pays qu'à ceux des provinces ainsi que des autres collectivités régionales et locales de l'Etat zaïrois.

-
- (30) DURIEUX, A., "Les Institutions Politiques de la République du Zaïre", op.cit., p.392. C'est nous qui soulignons.
- (31) DURIEUX, A., ibidem, p.391. C'est nous qui soulignons.
- (32) Voir le texte des statuts du M.P.R. publiés à Kinshasa (s.d.).
- (33) Le texte des statuts du M.P.R. dont nous nous sommes servis pour cette étude comporte probablement une erreur en ce qui concerne l'entité territoriale appelée "quartier" (art.8/8°). Etant une subdivision administrative créée dans un centre, le quartier devait correspondre à une "cellule" et non à une "sous-section" au même titre qu'un centre (art.8/8° des statuts). Voy. art. 1er/1°, b de l'ordonnance-loi n°69-012 du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales (M.C., 1969, n°7, p.258).

A l'échelon national, la présidence du M.P.R. représente le peuple zaïrois. Elle est l'instance suprême du Parti, personnifiée par le président du M.P.R., de droit Chef de l'Etat, qui oriente et contrôle tous les organes du Parti ainsi que toutes les institutions de l'Etat (art.9, des statuts du M.P.R.).

A la lumière des articles 22 à 27 des statuts du M.P.R., il est particulièrement intéressant, pour cette étude, de constater que :

- la président du Comité de la région est le gouverneur de province et son premier vice-président le commissaire provincial (art.22, al.1);
- le président du Comité de la sous-région est le commissaire de district et ses deux premiers vice-présidents les commissaires de district assistants (art.23, al.1);
- le président du Comité de la section est l'administrateur de territoire et son premier vice-président l'administrateur territorial assistant principal (art.24, al.1);
- le président du Comité de la sous-section est, de droit, le chef de la chefferie, du centre, du secteur ou du quartier (art.25, al.1 et 2);
- le président du Comité de la cellule est, de droit, le chef de groupement (art.26, al.1 et 2);
- le président du Comité de la sous-cellule est enfin, de droit également, le chef du village (art.27, al.1 et 2).

De ce qui précède, deux observations méritent d'être soulignées (34).

(34) Voir dans le même sens : DURIEUX, A., "Les Institutions Politiques ...", op.cit., p.392.

D'une part, on constate que tous les responsables des entités politico-administratives et territoriales de l'Etat sont présidents des comités des structures correspondantes du Parti, telles que définies par l'article 8 des statuts du M.P.R. D'autre part, la permanence du Parti est assurée par des cadres du Parti qui ne sont ni des fonctionnaires soumis au statut des agents de l'Etat, ni des fonctionnaires et agents locaux. Il s'agit des deuxièmes vice-présidents des Comités de la région, de la sous-région et de la section (art.22, 23 et 24), et des secrétaires permanents des Comités de la sous-section, de la cellule et de la sous-cellule (art.25, 26 et 27 des statuts du M.P.R.).

Section III: L'Organisation des pouvoirs dans la Constitution de 1967

§1. Du pouvoir exécutif

Monocéphale, le pouvoir exécutif est détenu en totalité par le Président de la République qui est élu au suffrage universel direct pour une durée de sept ans et dont le mandat est indéfiniment renouvelable (art.20 et 21).

Pour être éligible, le candidat à la présidence de la République doit être zaïrois de naissance, âgé de 40 ans révolus et remplir les conditions d'éligibilité à l'Assemblée nationale. En outre, il doit être présenté par le Parti, le M.P.R. (35).

(35) Article 21, alinéas 1, 2 et 5 de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle du 23 décembre 1970, article 5 et article 6, alinéa 2 et article 7 de l'ordonnance-loi n°70-027 du 17 avril 1970 portant organisation de l'élection du Président de la République (Moniteur congolais, 1970, n°9, p.267).

A l'exception des cas de haute trahison et/ou de violation intentionnelle de la Constitution (36), le Président de la République n'est politiquement responsable que devant le Peuple zairois. Bien plus, la Constitution le soustrait pratiquement à tout contrôle du Parlement. Juridiquement, en effet, l'Assemblée nationale n'a même pas le droit de débattre des messages du Président de la République; celui-ci communique avec l'Assemblée nationale, soit directement par ses communications qu'il lit lui-même, soit par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat (art.25 de la Constitution).

Théoriquement, l'Assemblée nationale peut, en vertu de l'article 34 de la Constitution, mettre le Président de la République en accusation devant la Cour constitutionnelle, pour "haute trahison" ou pour "violation intentionnelle de la Constitution". Mais pratiquement, et ce surtout depuis l'institutionnalisation du M.P.R., on ne voit pas comment l'Assemblée nationale pourrait faire usage de la susdite prérogative que la Constitution lui reconnaît. En effet, le Président de la République étant le leader du M.P.R., le parti unique et l'institution suprême de l'Etat, sa mise en accusation devant la Cour constitutionnelle n'est politiquement concevable que si elle est autorisée par le Parti. Lorsqu'on sait, par ailleurs, que l'instance suprême du M.P.R. est, en vertu de l'article 9, alinéa 1er, de ses statuts, personifiée par son président, qui est, de droit, chef de

(36) Les cas de haute trahison ou de violation intentionnelle de la Constitution peuvent entraîner la responsabilité pénale du Président de la République qui peut être mis en accusation, par l'Assemblée nationale, devant la Cour constitutionnelle. En cas de condamnation la Cour prononce sa destitution (article 34).

l'Etat, on conçoit, dès lors, difficilement que celui-ci autorise lui-même sa mise en accusation devant la Cour constitutionnelle.

Le Président de la République détermine et conduit la politique de la Nation. Il fixe le programme d'action du Gouvernement, veille à son application et informe l'Assemblée nationale de son évolution (art.20). Son pouvoir réglementaire autonome s'étend à toutes les matières non comprises dans le domaine strictement délimité du législateur ordinaire (article 47).

La Constitution met à sa disposition des moyens suffisamment efficaces pour lui permettre d'assurer que le travail du législatif s'inscrive dans le cadre de sa politique générale.

Certes, le Président de la République n'a pas le droit de dissoudre l'Assemblée nationale; mais la Constitution lui donne le droit d'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale. A l'instar du Président des Etats-Unis d'Amérique (U.S.A.), il peut refuser de promulguer une loi votée par l'Assemblée nationale, en faisant usage du droit de veto suspensif. Ce veto ne saurait être levé que par un vote contraire acquis à la majorité de 2/3 des membres de l'Assemblée nationale (art.26).

Quant à l'élaboration même des lois, le Président de la République dispose de trois moyens :

- 1°) D'abord, en déclarant "urgent" un projet de loi, il peut contraindre l'Assemblée nationale à l'examiner par priorité (article 50);
- 2°) d'autre part, si l'Assemblée nationale paraît peu coopératrice, il peut se passer d'elle en faisant approuver, par voie de référendum, non seulement un projet de loi ordinaire, mais même un projet de révision de la

Constitution (articles 28 et 75) (37).

3°) Enfin, si l'Assemblée nationale fait preuve d'une défaillance notoire en matière de vote du projet de loi budgétaire, le Président de la République peut mettre en vigueur, par voie d'ordonnance-loi, un projet de dispositions prévoyant des crédits provisoires nécessaires (article 48).

En outre, le Président de la République peut recevoir une délégation de l'Assemblée nationale, pour un délai limité, afin de légiférer, par voie d'ordonnances-lois, dans les domaines réservés expressément à la loi par la Constitution (articles 52 et 46). Mais l'Assemblée nationale peut, à tout moment, par une loi, modifier ou retirer le pouvoir ainsi délégué au Président de la République (article 52).

La Constitution confère au Président de la République des pouvoirs quasi illimités en cas de proclamation de l'état d'urgence ou de la déclaration de guerre (articles 54 et 53).

§2. Du pouvoir législatif

Le Parlement est constitué d'une seule chambre appelée "Assemblée nationale", qui exerce le pouvoir législatif dont le domaine, répétons-le, est strictement circonscrit par la Constitution elle-même (articles 36 et 46).

Les députés à l'Assemblée nationale représentent la NATION tout entière; ils sont élus au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq ans (article 36).

Pour être éligible à l'Assemblée nationale, il faut être militant du M.P.R. et faire retenir sa candidature

(37) Remarquons que tout texte législatif adopté par voie de référendum et promulgué par le Président, ne peut être modifié au cours de la législature durant laquelle le référendum a été organisé, que moyennant accord explicite du Président de la République (article 28).

par le Bureau politique du Parti.

Les candidats aux élections législatives doivent se présenter sur des listes établies, présentées et déposées par le Bureau politique du M.P.R. Est donc nulle, la liste qui n'est pas déposée par le Bureau politique du M.P.R. ou qui comporte un ou plusieurs noms de candidats dont la candidature est nulle. Une candidature est nulle lorsque le candidat n'est pas présenté par le Bureau politique du M.P.R. ou n'est pas éligible en vertu de l'article 18 de la loi électorale (38).

Ainsi, tous les députés, c'est-à-dire tous les membres de l'Assemblée nationale, doivent être des militants du M.P.R. dont les candidatures ont été retenues, patronnées et présentées aux électeurs par le Parti.

On comprend, dès lors, la portée exacte de l'article 39 de la Constitution qui a introduit une innovation très importante en droit public zaïrois : en effet, lorsqu'un député se rend coupable de manquement grave à la discipline du Parti (39), il perd son mandat à l'Assemblée nationale et y est remplacé par un suppléant" (40). Etant l'organe de décision du M.P.R., le Bureau politique peut, en prenant

(38) Voir les art. 18, 22, 25 et 27 de l'ordonnance-loi n°70-126 du 17 avril 1970 portant organisation des élections législatives, in M.C., 1970, n°9, p.257.

(39) Comme il n'existe qu'un seul parti politique, le Mouvement Populaire de la Révolution, on devine aisément l'emprise de ce parti et de son état-major sur les députés individuellement, et par leur truchement, sur l'activité de l'Assemblée nationale elle-même.

Voir : les statuts du M.P.R., art.29-31 et le Règlement d'ordre intérieur, art.43 et 44.

(40) Voir les termes de l'article 39 de la Constitution, tel que découlant de l'article 8 de la loi n°70-001 du 23 décembre 1970 portant révision de la Constitution, in M.C., n°1, du 1-1-1971, p.5, col.2.

une sanction disciplinaire grave à l'endroit d'un député, provoquer la démission d'office de ce dernier. Toutefois, pour être régulière, cette démission d'office doit être constatée par l'Assemblée nationale. En cas de contestation, la juridiction compétente est la Cour constitutionnelle (41).

L'Assemblée nationale exerce le pouvoir législatif dont le domaine est strictement circonscrit par l'article 46 de la Constitution. La Constitution assigne ainsi au législateur un domaine défini limitativement par voie d'énumération; tandis que, dans son article 47, elle énonce expressément que "les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi, ont un caractère réglementaire" (42).

Les moyens de contrôle du Parlement sur les membres du Gouvernement demeurent les mêmes que ceux prévus jadis par la Constitution de 1964 : "La question orale ou écrite, l'interpellation, l'audition par les commissions parlementaires, la commission d'enquête, l'avertissement ou la remontrance", sous réserve des autres dispositions de la Constitution (article 32).

§3. Du pouvoir judiciaire

Par rapport au régime instauré par la Constitution de 1964, le pouvoir judiciaire n'a pas subi de grand changement.

(41) Article 71, alinéa 4, de la Constitution.

(42) Il s'agit, en droit public zaïrois, d'une très importante innovation qui a été empruntée à la Constitution française du 4 octobre 1958 dite la "Ve République". Pour s'en convaincre, il suffit de comparer les termes des articles 46 et 47 de la Constitution zaïroise du 24 juin 1967 respectivement avec ceux des articles 34 et 37 de la Constitution française de 1958 précitée. Voir le texte de la Constitution française de 1958, in : DUVERGER, M., "Constitutions et documents politiques", op.cit., pp.247-250.

La Constitution fournit toutes les précisions nécessaires sur la hiérarchie et les compétences des juridictions zaïroises.

Toutefois, relevons-le, la Constitution ne prévoit pas explicitement de solution pour les cas d'inconstitutionnalité des actes édictés par le Président de la République en vertu de son pouvoir de réglementation autonome ou primaire (43).

La solution est cependant facile à trouver si l'on admet que les ordonnances prises par le Président de la République, en vertu de l'article 47 de la Constitution, demeurent des actes administratifs et sont donc soumises au contrôle de la légalité des cours et tribunaux. Mais si, en effet, ces ordonnances ne doivent pas se conformer à une loi (sens formel) dans les matières qui leur sont propres, elles doivent toutefois se conformer à la Constitution qui est la loi fondamentale de l'Etat (44).

Faisant, dès lors, application de l'article 57, alinéa 2, de la Constitution, les cours et tribunaux doivent refuser d'appliquer les ordonnances du Président de la République jugées contraires à la Constitution, puisque la Constitution

-
- (43) Sur la notion de règlement primaire ou règlement autonome, on consultera avec intérêt :
- CAMBIER, Cyr, "Droit administratif", - Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, éditions Larcier, Bruxelles, 1968, p.241 et p.73, note 2.
 - VEDEL, G., "Droit administratif", P.U.F., Thémis, 4e éd. augmentée, pp.34-40
 - PEISER, G., op.cit., pp.31-32.
- (44) Sur la soumission des "règlements autonomes" à la Constitution et aux principes généraux du droit, voir :
- VEDEL, G., "Droit administratif", op.cit., pp.36-40;
 - CHAPUS, R., "De la soumission au droit des règlements autonomes", Recueil Dalloz, 1960, chr.119.

est aussi une loi et, plus précisément, "la loi suprême" (45). Précisons cependant qu'en cas de recours en ~~annulation~~ pour violation de la Constitution, formés contre les règlements autonomes du Président de la République, c'est seule la section administrative de la Cour suprême de Justice qui est la juridiction compétente (article 60, alinéa 2/1°, de la Constitution).

Par contre, il convient de noter à ce propos que les ordonnances-lois édictées par le Président de la République, en vertu de l'article 52 de la Constitution, ont plutôt un caractère législatif; elles échappent, à ce titre, à tout contrôle de légalité des cours et tribunaux.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi est dévolu exclusivement à une juridiction spéciale : la Cour constitutionnelle (article 71, alinéa 1/1° de la Constitution). Celle-ci n'est accessible ni aux citoyens, ni aux groupes; elle ne peut être saisie que par le Président de la République, le bureau de l'Assemblée nationale et la Cour suprême de justice, conformément à l'article 72 de la Constitution.

Section II F : Unitarisme et centralisation des pouvoirs

La Constitution laisse au législateur le pouvoir de réorganiser les collectivités locales et régionales (art.65). Toutefois, dans les articles 1er et 65, le Constituant de 1967 a tenu à affirmer avec force le caractère unitaire de l'Etat zaïrois. Ces deux articles disposent respectivement, en effet :

(45) Voir dans le même sens :

I.THAU, M., "La Nouvelle Constitution de la République Démocratique du Congo", in Etudes congolaises, vol.XI, n°3, juillet-septembre 1968, Kinshasa, p.35.

- Article 1er : "La République du Zaïre est un Etat unitaire, démocratique et social";
- Et l'article 65 : "Les provinces ainsi que les autres collectivités régionales (46) et locales de l'Etat sont organisées par la loi. La loi détermine les principes fondamentaux de leurs attributions, de leurs compétences et de leurs ressources".

Effectivement, la réorganisation de l'administration provinciale et celle des collectivités locales ont été entreprises. Bien avant la promulgation de la nouvelle Constitution, l'ordonnance-loi n°67/177 du 10 avril 1967, prenant effet rétroactivement au 1er janvier 1967, avait réorganisé à la fois les structures territoriales, administratives et politiques des provinces zaïroises (47).

La République du Zaïre passa donc du régime fédéral de la Constitution de 1964 à celui d'un Etat unitaire. La Constitution du 24 juin 1967 a confirmé les structures mises en place par l'ordonnance-loi du 10 avril 1967 sus-visée (48).

-
- (46) Il faut distinguer les provinces des autres collectivités régionales. Par l'expression "collectivités régionales", la Constitution vise notamment "des entités à caractère économique qui pourraient être créées comme les zones de développement". Voy., in Mém. explic., op.cit., p.561, col.2.
- (47) L'O.L. n°67/177 du 10 avril 1967 a été modifiée à ce jour par deux autres O.L. : d'abord l'O.L. n°68/022bis du 19 janvier 1968 entrée en vigueur le 1er février 1968 (in M.C. n°5 du 1er mars 1968, pp.579-580); ensuite et enfin l'O.L. n°68/432 du 2 décembre 1968, qui prit effet rétroactivement au 1er janvier 1967 (voy., in M.C., n°8 du 15 avril 1967, pp.294-300).
Le caractère désordonné des dates d'entrée en vigueur de toutes ces O.L. trahit leur caractère d'improvisation dans les circonstances difficiles des années 1966 à 1968, période marquée par les grandes transformations des structures politiques et administratives du Zaïre.
- (48) Dans le même sens, voir : le "Mémoire explicatif de la Constitution", in M.C., n°14 du 15 juillet 1967, p.549, col.1.

Par cette réforme, les provinces sont devenues de simples circonscriptions administratives, car entièrement centralisées et, pour ainsi dire, confondues dans la personnalité juridique unique de la République. Les autorités provinciales sont nommées discrétionnairement par le pouvoir central, précisément par le Président de la République, pour un mandat de cinq ans indéfiniment renouvelable, chaque fois pour cinq ans. Elles sont soumises au pouvoir hiérarchique du ministre de l'Intérieur et, en dernier ressort, à celui du Président de la République. Il s'agit des gouverneurs de province et des commissaires provinciaux.

Néanmoins dans l'exercice de leurs fonctions, ces autorités provinciales sont nanties de pouvoirs suffisants. A l'heure actuelle, la centralisation des provinces va donc de pair avec une assez large déconcentration des pouvoirs dans la conduite des affaires purement et exclusivement administratives de la province. En somme, le législateur de 1967 est revenu, fort curieusement, au système qui était en vigueur sous le régime colonial. Dans l'avenir, le législateur pourrait, compte tenu des circonstances, organiser une décentralisation des pouvoirs au profit des autorités provinciales. En effet, la Constitution n'a opté ni pour la centralisation, ni pour la décentralisation (article 65) (49).

Disons, en passant, que les agglomérations urbaines ont été réorganisées par les deux ordonnances-lois n° 68/024 du 20 janvier 1968 et n° 68/025 datée du même jour. L'ordonnance-loi n° 68/025 du 20 janvier porte organisation

(49) Le "Mémoire explicatif de la Constitution" est d'ailleurs explicite à cet égard (voir M.C., n° 14 du 15 juillet 1967, p. 549, col. 1 et 2).

uniforme des villes en général, tandis que l'ordonnance-loi n°68/024 constitue une loi organique spéciale portant le statut de la ville autonome de KINSHASA, Capitale de la République du Zaïre.

Enfin, revenons à nos collectivités locales en milieu rural. Nous avons dit que l'ordonnance-loi n°69/012 du 12 mars 1969 constitue, depuis le 30 juin 1960, la toute première intervention législative, à l'échelon national, dans l'organisation des entités politico-administratives de base situées dans les zones rurales du ZAÏRE.

Le législateur de 1969 a-t-il fait oeuvre originale par rapport à la législation coloniale ? A-t-il rénové le système d'administration locale hérité du régime colonial ? Telle est la première question qui vient tout naturellement à l'esprit lorsqu'on parle d'une réforme de l'ancien régime politico-administratif du décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions : chefferies, secteurs et centres.

Dans son rapport au Président de la République tenant lieu de l'exposé des motifs de la nouvelle législation, dont nous extrayons ce passage le plus expressif, le ministre de l'Intérieur et des Affaires coutumières écrit :

"Outre de nombreuses modifications de détail, par rapport à l'ancien texte, le projet qui vous est soumis contient deux innovations importantes : la suppression des Collèges Permanentes et l'attribution au Ministre de l'Intérieur du pouvoir de nomination des chefs" (50).

En d'autres termes, et toujours d'après le susdit rapport du ministre au Président de la République, le législateur de 1969 n'a pas fait une oeuvre qui puisse être qualifiée d'originale.

(50) Voir in M.C., n°7 du 1er avril 1969, p.257, col.1.

A la question telle que posée plus avant, nous estimons qu'on ne peut répondre valablement qu'après avoir procédé à une analyse systématique des mécanismes juridiques et politico-administratifs mis en place par la nouvelle législation.

C'est dans la conclusion de cette deuxième partie de notre étude, qu'il nous sera loisible de confirmer ou de nuancer plus ou moins fortement les propos du rapport du ministre sur les traits particuliers de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 sur les collectivités locales eu égard au décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions qu'elle a abrogé.

Abordons maintenant l'étude du rôle et de la place des autorités traditionnelles au sein de la République du Zaïre. Tel sera l'objet principal de la deuxième partie de la présente étude.

Les chefferies et les groupements traditionnels constituant les secteurs étant les champs d'action des autorités coutumières, il convient d'en examiner, au préalable, la place dans l'ensemble de l'organisation administrative générale de l'Etat.

CHAPITRE II : PLACE DES CHEFFERIES ET DES SECTEURS DANS
L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU ZAÏRE. -
IMPORTANCE DE LA PLACE QU'OCCUPE LA CHEFFERIE

En milieu rural, les populations du Zaïre sont réparties dans trois sortes d'entités administratives : en ordre principal, les populations sont groupées en chefferies; elles ne sont organisées ensuite en secteurs et en centres que lorsque se rencontrent les conditions qui ont amené jadis le législateur colonial à concevoir ces deux autres sortes de groupements d'autochtones et à en formuler les règles d'organisation. Tel est le principe de la répartition des populations en milieu rural qui se dégage de la législation

en vigueur (articles 2, 3, 4 et 5).

Avant de poursuivre notre analyse, arrêtons-nous quelques instants sur les caractéristiques de la nouvelle législation par rapport à l'ancienne, sous réserve de plus amples précisions qui s'indiqueront, au fur et à mesure, dans la suite de cette étude.

Une double opération d'analyse minutieuse et de confrontation systématique des dispositions de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 sur les collectivités locales avec celles du décret du 10 mai 1957 fait ressortir les caractéristiques de la nouvelle législation :

- 1°) L'ordonnance-loi du 12 mars 1969 reprend à son compte les dispositions fondamentales du décret du 10 mai 1957, à l'exclusion de celles relatives aux collègues permanents;
- 2°) les trois types de collectivités locales, à savoir chefferies, secteurs et centres demeurent inchangés;
- 3°) en ce qui concerne l'investiture des chefs de chefferie et la nomination des chefs de secteur et de centre, il suffit de substituer le terme "ministre de l'Intérieur" au "commissaire de district" dans l'ancienne législation et on a le texte de la nouvelle législation de 1969; il en est de même en ce qui concerne la fixation des limites des chefferies et la création des secteurs;
- 4°) d'une manière générale, il suffit de remplacer le terme "gouverneur général" dans l'ancien texte par le terme "Président de la République" et on a celui des dispositions de la nouvelle législation.

Au vu des constatations ci-dessus, le laconisme du rapport du ministre sur le projet de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 s'explique aisément. En conséquence, les

travaux préparatoires des décrets du 10 mai 1957 et du 5 décembre 1933 sur les circonscriptions indigènes nous seront d'un grand secours pour la compréhension du sens d'un certain nombre des dispositions de la législation sur les collectivités locales et leur portée exacte, sous réserve, bien sûr, du respect de l'économie générale du droit public positif actuel de la République du Zaïre.

Nous examinerons successivement, d'abord la place des chefferies, ensuite celle des secteurs dans l'ensemble de l'organisation générale de l'Etat.

Section I : Place des chefferies dans l'organisation administrative générale de l'Etat

L'organisation territoriale de la République du ZAIRE se présente actuellement comme suit (51) :

- 1°) L'ensemble du territoire de la République se compose de 8 provinces et de la ville autonome de KINSHASA (article 1er, alinéa 2, de la Constitution);
- 2°) chaque province se compose de districts; elle peut comprendre, en outre, une ou plusieurs villes;
- 3°) la ville de KINSHASA se compose de 24 communes; elle peut comprendre, en outre, une ou plusieurs collectivités locales régies par une législation particulière;
- 4°) chaque district se compose de territoires;
- 5°) chaque ville englobée dans une province se compose de communes; elle peut comprendre, en outre, une ou

(51) Actuellement, la République compte : 11 villes, 24 districts, 134 territoires, 65 communes urbaines; 457 secteurs; 246 chefferies et 50 centres.
Voir notre tableau synoptique de la répartition géographique et de l'importance démographique par province, ville, district et territoire des diverses entités politico-administratives de base de la République du Zaïre (annexe 6).

plusieurs collectivités locales;

6°) enfin, chaque territoire se compose de collectivités locales dénommées CHEFFERIES, SECTEURS et CENTRES.

Afin de faciliter la compréhension de nombreuses dispositions de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969, son article 1er donne certaines définitions : il précise notamment ce qu'il faut entendre par les termes "CHEFFERIES", "SECTEURS", et "centres". Nous ne retiendrons ici que les définitions des chefferies et des secteurs.

§1. Définition de la chefferie

L'article 3 de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 définit les chefferies comme étant "les collectivités traditionnelles organisées sur la base de la coutume en circonscriptions administratives" (alinéa 1er).

Il s'agit de groupements coutumiers que le législateur a élevé au rang des entités administratives modernes en les intégrant dans l'organisation administrative générale de l'Etat. La chefferie est à distinguer cependant d'une autre collectivité locale située également dans le milieu rural : c'est le secteur. Celui-ci est l'oeuvre du régime colonial. Nous y reviendrons. A la base de la chefferie considérée en tant que circonscription administrative, il y a une entité coutumière assez homogène. La manière dont la chefferie, en tant que groupement coutumier, est constituée et organisée, sa structure, sa vie interne, les raisons de la cohésion naturelle de ses éléments demeurent étrangères aux dispositions légales.

Le législateur trouve dans la chefferie, considérée en tant que collectivité traditionnelle "... un substratum qu'il ne crée pas, mais qu'il revêt de la qualité d'une circonscription administrative" (52).

(52) Voy. sur ce point : MAGOTTE, J., "Les circonscriptions indigènes", op.cit., 1934, §48, pp.66-67.

Sous cet aspect, le législateur a édicté des règles destinées à régir les rapports extérieurs de la chefferie, mais qui, en principe, ne touchent en rien à l'organisation interne de cette collectivité traditionnelle.

§2. Limites de la chefferie et effets juridiques de sa délimitation

Les limites de la chefferie sont fixées par le ministre de l'Intérieur "conformément à la coutume", c'est-à-dire en tenant compte des limites coutumièrement ou traditionnellement admises par les populations (article 10, alinéa 1 et article 9, alinéa 2).

L'emploi du verbe "fixer" au lieu du verbe "reconnaître" est une atténuation de "l'observance quasi aveugle de la coutume". Lors des discussions, au Conseil colonial, sur le projet du décret du 5 décembre 1933 relatif aux circonscriptions indigènes, un membre du Conseil, M. GUSTIN estimait excessive "l'observance quasi aveugle de la coutume" en cas de délimitation des limites de la chefferie. A la thèse soutenue par ce membre du Conseil colonial, le président répondit :

"On pourrait donner satisfaction à l'honorable conseiller "en substituant au mot "reconnaît" du texte de la Commission le mot "fixe" qui figure dans le texte primitif. "Ainsi il sera toujours loisible au commissaire de district "de s'inspirer de la coutume, sans qu'il y ait pour "cela une obligation catégorique" (53).

Si le ministre de l'Intérieur fixe les limites de la chefferie, il doit le faire, en ordre principal, en se conformant à la coutume, sans qu'il y ait pour cela une obligation catégorique. Cependant le ministre ne peut s'écarter de la coutume que "dans le cas et dans la mesure

(53) Voy., C.R.A., C.col., séance du 27 octobre 1933, pp.1273-1274.

où l'intérêt de l'administration des populations l'exigerait" (54).

C'est la décision du ministre de l'Intérieur fixant les limites d'une chefferie qui donne à celle-ci le caractère d'une collectivité traditionnelle revêtue d'un attribut nouveau : la qualité d'une entité administrative (55).

La marge de liberté d'action dont jouit le ministre de l'Intérieur pour délimiter le territoire d'une chefferie se justifie amplement. En effet, il convient de se rappeler à ce propos que, dans certaines régions du ZAIRE, il n'existait pas, avant la pénétration européenne, de groupements politiques traditionnels susceptibles d'être reconnus tels quels en tant que chefferies. Dans ces régions, - ainsi que nous l'avons vu précédemment -, l'Etat Indépendant du CONGO d'abord, et ensuite le gouvernement colonial surtout se sont efforcés, de 1891 à 1933, de rassembler les populations de même origine ethnique, et de grouper des familles et des clans sous l'autorité de quelques chefs qu'ils estimaient légitimes et dignes de la confiance du gouvernement.

Cette opération n'alla d'ailleurs pas sans erreur. D'où familles, clans et tribus ne furent pas organisés en chefferies d'après leurs véritables limites coutumièrement admises, ni avec leurs véritables chefs traditionnels (56).

Il y a donc lieu de distinguer deux sortes de chefferies :
- d'une part, des chefferies spécifiquement traditionnelles

(54) Voy. le rapport du C.Col., in B.O., 1933, p.965.

(55) Voir dans ce sens, MAGOTTE, J., "Les circ. indigènes", op. cit., 1934, §50, p.68.

(56) Voy., Archives du Congo belge, Section de Documentation, Léopoldville, 1958, p.30. Sur ce point, on consultera également avec intérêt :
- SOHIER, A., op.cit., n°79, p.71 et ALIBERT, J.-L., op. cit., pp.217-219.

qui furent reconnues telles quelles par le gouvernement en vertu du décret du Roi-Souverain du 6 octobre 1891; et - d'autre part, les chefferies qui furent en fait créées par le gouvernement en application du décret du Roi-Souverain du 3 juin 1906, qui généralisa à tout le territoire de l'Etat Indépendant du CONGO l'institution du régime administratif unique et uniforme des chefferies et sous-chefferies. Rappelons que les dispositions fondamentales du décret de 1906 furent reprises et développées davantage par le décret du 2 mai 1910, qui fut la première intervention législative du régime colonial en matière d'organisation des populations en milieu rural.

Comment le gouvernement de l'époque aurait-il pu généraliser le régime politico-administratif unique et uniforme des chefferies et sous-chefferies, sans devoir nécessairement créer de nouvelles chefferies dans les régions où il n'existait pas jadis de groupements politiques suffisamment organisés ?

§3. Limites et effets juridiques de la délimitation des subdivisions de la chefferie

De même que le ministre de l'Intérieur fixe les limites de la chefferie, il fixe éventuellement, et conformément à la coutume, celles des subdivisions de la chefferie. Ainsi tout ce que nous avons dit au sujet de l'emploi du verbe "fixer" au lieu du verbe "reconnaître" est ici d'application (article 10, alinéa 1er).

Cette disposition de l'article 10 de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 signifie que, dans l'optique de la politique actuelle d'organisation des masses rurales, le législateur entend "protéger et voir respecter les droits et l'organisation traditionnelle de la chefferie, jusque dans ses subdivisions" (57).

(57) Voy., MAGOTTE, J., op.cit., 1934, §51, p.69.

Mais ici, et c'est ce que marque l'emploi du terme "éventuellement", "(...) une certaine latitude doit être laissée à l'Administration pour le cas où la division de la chefferie serait poussée à un point extrême. La formule adoptée devra être interprétée avec bon sens" (58).

En d'autres termes, comme l'écrit judicieusement J. MAGOTTE, "il ne faudrait pas que ce respect de la coutume fût poussé jusqu'à un fétichisme qui entrave l'oeuvre d'organisation que doit poursuivre l'administration" (59). Il faut en déduire que le ministre de l'Intérieur n'est pas obligé de tenir compte des subdivisions de la chefferie et d'en fixer les limites. Il est cependant souhaitable qu'il en tienne compte chaque fois que la chose est possible, et à condition qu'il ne soit pas nui à l'oeuvre d'organisation des populations rurales.

D'autre part, très important est ceci : en cas de leur éventuelle délimitation, les subdivisions de la chefferie ne deviennent nullement des entités administratives ainsi qu'il en était antérieurement pour les sous-chefferies de 1906 à 1933 (60). Les subdivisions de la chefferie, n'étant pas des entités administratives, il s'ensuit logiquement que leurs chefs n'ont pas la qualité d'autorités administratives au regard de la législation écrite (61).

(58) Rapport du Conseil colonial, in B.O., 1933, p.965.

(59) MAGOTTE, op.cit., 1934, §51, p.69.

(60) MAGOTTE, ibidem, §52, p.69.

(61) Sur la notion d'autorité administrative, on consultera avec intérêt :

- CAMBIER, Cyr, "Le Droit Administratif", op.cit., p.512, note 3.

- SABOURIN, Paul, "Recherches sur la notion d'autorité administrative en droit français", L.G.D.J., Paris, 1966.

§4. Importance de la place qu'occupe la chefferie dans l'organisation administrative générale du ZAIRE

Dans un pays aussi vaste que le Zaïre, et où la population est très dispersée, on constate que l'Administration locale repose essentiellement sur les communautés rurales. En effet, malgré un très rapide accroissement des populations urbaines depuis l'accession du pays à l'indépendance, celles-ci ne représentent encore qu'un faible pourcentage par rapport aux masses rurales dont une bonne partie est groupée dans les 246 chefferies existant actuellement. On comprend, dès lors, qu'une bonne administration des chefferies ne devrait pas être le dernier souci des autorités de la République du Zaïre.

Les autorités coloniales l'avaient bien compris : ainsi ne faillirent-elles pas dans ce domaine où la législation fut d'une remarquable continuité. La première partie de la présente étude qui a tracé à grands traits un aperçu général de la susdite législation de 1908 à 1960 le prouve suffisamment.

A côté de cet aspect quantitatif, la chefferie demeure qualitativement importante à maints égards. Echelon inférieur naturel de l'Administration locale du ZAIRE, elle est voisine du clan, cellule fondamentale et indestructible de toute société négro-africaine. Cette proximité du clan permet aux chefs coutumiers de mieux connaître que quiconque les groupes claniques, leurs besoins et leurs aspirations profondes. L'importance des chefs coutumiers n'est donc pas à minimiser dans la vie politique et administrative du ZAIRE. La place de choix qu'occupe la chefferie dans l'organisation politique et administrative générale du ZAIRE étant suffisamment soulignée, il ne faut pas perdre de vue toutefois celle des 457 secteurs qui représentent numériquement la majeure partie des collectivités locales en milieu rural.

Section II: Des secteurs et de leurs groupements constitutifs

Il nous paraît indispensable d'insister particulièrement sur la place des éléments constitutifs des secteurs, parce qu'ils sont, à l'instar des chefferies, des champs d'action traditionnels des autres autorités coutumières du ZAIRE.

§1. Définition du secteur

Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 sur les collectivités locales, les secteurs sont "les entités administratives formées par la réunion de groupements traditionnels organisés sur la base de la coutume, mais numériquement trop faibles pour se développer harmonieusement dans tous les domaines" (alinéa 1er).

Et l'alinéa 3 du même article 4 de préciser :

"Toutefois, les groupements traditionnels incorporés
 "dans les secteurs conservent leur organisation traditionnelle
 "dans les limites et conditions prévues au dernier alinéa
 "de l'article précédent".

Le dernier alinéa de l'article 3 relatif aux chefferies dispose :

"Elles (les chefferies) sont administrées conformément
 "aux coutumes, sous réserve de ce que prévoit la présente
 "ordonnance-loi et pour autant que ces coutumes ne soient
 "pas contraires, ni à l'ordre public de l'Etat ni aux
 "dispositions législatives ou réglementaires qui ont pour
 "but de leur substituer d'autres règles".

Ici l'entité administrative que constitue le secteur déborde le cadre purement coutumier, elle ne se superpose plus exactement à lui ainsi qu'il en était pour la chefferie. Le secteur ~~en~~serre plusieurs cellules coutumières.

§2. Autorité compétente pour créer et organiser les secteurs

C'est au ministre de l'Intérieur que le législateur de 1969 a réservé la compétence pour créer et organiser les secteurs (articles 9, alinéa 2 et 10, alinéa 2). Comme il s'agit des entités administratives qui, du point de vue de leur existence, sont de création artificielle, il n'est plus question ici, comme pour les chefferies, d'une reconnaissance implicite de groupements par l'effet de décision qui en fixe les limites.

La différence de situation est manifeste. Le ministre de l'Intérieur crée le secteur et en fixe les limites.

Certes, "les limites du secteur sont fixées en tenant compte des limites des groupements constitutifs"; cependant la latitude de liberté d'action dont bénéficie le ministre est très grande (article 10, pénultième alinéa). En effet, il est libre dans le choix des groupements à réunir; aussi l'assentiment des autorités ou des populations des groupements intéressés n'est-il pas obligatoire : en cas de désaccord persistant, c'est le ministre qui décide souverainement (articles 11 et 12 in fine).

§3. Critères de la création des secteurs

Les raisons et le but de la création des secteurs par la réunion de certains groupements traditionnels ont été exposés plus haut, dans la première partie de cette étude; il n'y a donc plus lieu d'y revenir (62).

Ici efforçons-nous plutôt de dégager le ou les critères de la création des secteurs. A ce sujet, le rapport du Conseil colonial de 1933 nous indique les idées directrices dont doit s'inspirer l'autorité compétente pour créer les secteurs.

(62) Voir supra, Ière partie, chapitre II, Section II, §4.

"Pour les porter à un niveau de civilisation plus élevé, il est bon, voire nécessaire, de constituer en groupements suffisamment nombreux et cohérents des populations émiettées. L'Administration se trouvera parfois devant une véritable poussière humaine où la cellule sociale n'est plus, ou à peu près plus, que la famille naturelle; dans ce cas, elle prendra toutes les initiatives que la situation comporte (...).

Plus souvent, elle rencontrera des groupements autonomes organisés coutumièrement comptant quelques dizaines, quelques centaines d'individus. Chacun d'eux, né d'une évolution naturelle des choses, ou de dislocations provoquées par les circonstances accidentelles, est impuissant, pris isolément, à réaliser aucune institution de justice intérieure, ce qui a conduit aux tribunaux de secteur, institués par le décret du 15 avril 1926".

Et le même rapport du Conseil ajoute :

"Pour faire oeuvre utile, l'Administration devra tenir compte à la fois de l'autonomie, ou coutumière ou législative, ou acquise plus ou moins anormalement, de ces groupements et des susceptibilités de leurs chefs" (63).

Il ressort des considérations ci-dessus que réunir des groupements coutumiers pour former un secteur est une opération fort délicate. Plusieurs facteurs doivent être pris en considération.

D'après la volonté du législateur, le critère essentiel est l'importance démographique jugée suffisante pour permettre à la collectivité née de la réunion des groupements associés de se développer harmonieusement dans tous les

(63) Voy. in B.O., 1933, pp.965-966.

domaines de la vie d'une société moderne qui aspire à un sain développement économique, social, culturel et administratif. Ce critère se dégage de la définition légale même des secteurs (article 4).

Dans la pratique l'Administration coloniale s'est efforcée de réaliser un découpage territorial harmonieux, sans s'embarrasser toujours des considérations d'ordre clanique et ethnique.

Cela nous paraît avoir été une heureuse politique, parce que l'habitude ancestrale du déplacement et de l'éparpillement des villages sur les terres du clan n'était pas de nature à faciliter le tracé des configurations géographiques des collectivités rurales. Aussi, nous semble-t-il, la détribalisation progressive des communautés rurales requiert pareille solution. C'est donc à tort, d'après nous, qu'on a reproché trop sévèrement aux fonctionnaires coloniaux de la Territoriale, le fait que "la formation de nouveaux secteurs et l'extension des secteurs déjà existants avaient constitué une solution de facilité au point de vue administratif" (64). Nous reviendrons ultérieurement sur ce point avec beaucoup plus de détails.

§4. Le statut juridique des groupements traditionnels incorporés dans les secteurs

En ce qui concerne les groupements constitutifs du secteur, l'alinéa 2 de l'article 10 de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 constitue une disposition parallèle à celle de l'alinéa 1er du même article 10 relatif aux subdivisions des chefferies.

Le ministre de l'Intérieur fixe les limites des groupements constitutifs du secteur conformément à la coutume, c'est-à-dire en tenant compte des limites coutumièrement ou traditionnellement admises. Il peut le faire également pour

(64) Rapport du Conseil colonial, in B.O., 1957, p.1190.

les subdivisions des groupements constitutifs du secteur, mais il n'y est pas tenu. Tels sont le sens et la portée de l'emploi de l'expression "éventuellement" à l'alinéa 2 de l'article 10 susvisé de l'ordonnance-loi.

Il convient de souligner à ce propos que chacun des éléments dont la réunion forme le secteur n'a pas le statut d'une entité administrative intégrée dans l'organisation administrative de l'Etat.

Aussi leurs chefs n'ont-ils pas, par conséquent, la qualité d'autorité administrative au regard du droit écrit;

Seul le secteur a le statut d'une entité administrative, seul il jouit également de la personnalité civile au même titre et au même niveau que la chefferie.

Si le législateur de 1969 lui aussi impose au ministre de l'Intérieur l'obligation de fixer les limites des groupements constitutifs du secteur, c'est simplement pour marquer l'obligation pour l'Administration de respecter leur organisation coutumière, ce que requiert précisément d'ailleurs le dernier alinéa de l'article 4 précité de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales.

Section III : Comparaison de la chefferie et du secteur

L'article 3 de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 dispose :

"Les chefferies sont les collectivités traditionnelles
"organisées sur la base de la coutume en circonscriptions
"administratives.

"- Elles sont administrées conformément aux coutumes,
"sous réserve de ce que prévoit la présente ordonnance-
"loi et pour autant que ces coutumes ne soient contraires,
"ni à l'ordre public de l'Etat, ni aux dispositions légis-
"latives ou réglementaires qui ont pour but de leur substi-
"tuer d'autres règles".

Quant à l'article 4, il est ainsi rédigé :

"Les secteurs sont les entités administratives formées
 "par la réunion de groupements traditionnels organisés
 "sur la base de la coutume, mais numériquement trop faibles
 "pour se développer harmonieusement dans tous les domaines.
 "- Les secteurs sont administrés conformément aux dispo-
 "sitions de la présente ordonnance-loi.
 "- Toutefois, les groupements traditionnels incorporés
 "dans les secteurs conservent leur organisation tradi-
 "tionnelle dans les limites et conditions prévues au
 "dernier alinéa de l'article précédent (65).

Ces définitions légales donnent l'essentiel des différences qui existent entre les deux espèces de collectivités locales en milieu rural.

1. Tandis que la chefferie est une collectivité traditionnelle, le secteur déborde le cadre d'un groupement traditionnel et englobe plusieurs collectivités traditionnelles numériquement faibles.
2. Alors que la chefferie est administrée, en principe, conformément aux coutumes, par contre le secteur l'est conformément à la loi écrite (l'ordonnance-loi du 12 mars 1969).
3. Tandis que la chefferie est organisée sur la base de la coutume ..., le secteur est par contre organisé dans son ensemble par l'ordonnance-loi susvisée en respectant toutefois l'organisation coutumière des groupements qui lui sont incorporés.
4. Enfin, les limites de la chefferie et éventuellement celles de ses subdivisions sont fixées conformément aux coutumes. De même les limites des groupements

(65) Compar. avec supra §3, sect.I de ce même chap.II, IIe Partie de l'étude.

constituant le secteur et éventuellement les limites de leurs subdivisions sont fixées conformément aux coutumes. Par contre, les limites du secteur sont fixées plus ou moins librement.

5. Du point de vue de leur création, les chefferies sont, en principe, intégrées dans l'ensemble de l'organisation administrative de l'Etat par la "RECONNAISSANCE"; les secteurs sont créés de toutes pièces par l'Administration sous la réserve que toute modification aux limites des collectivités locales existantes actuellement requiert l'avis conforme des conseils intéressés. Mais en cas de désaccord persistant c'est le ministre de l'Intérieur qui décide souverainement.

Pour être complet, il convient de relever quelques traits communs aux chefferies et secteurs.

- Tout d'abord, étant toutes deux des entités administratives, ces collectivités locales se situent sur une même ligne horizontale dans l'ensemble de l'organisation politico-administrative de l'Etat à l'échelon local.
- Ensuite, il s'agit de deux collectivités rurales dotées chacune de la personnalité civile et placées toutes les deux sous la tutelle du territoire et du district.
- Enfin, s'il est exact que les chefferies sont organisées sur la base de la coutume, l'application de celle-ci n'est pas totalement écartée dans les secteurs : la coutume sert notamment à organiser et à déterminer chaque groupement constitutif du secteur.

CHAPITRE III: LE CONTENU SPECIFIQUE DU CONCEPT D'AUTORITE
TRADITIONNELLE EN DROIT POSITIF ZAÏROIS

Afin de faciliter la compréhension des dispositions de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969, son article 1er donne certaines définitions et précise ce qu'il faut entendre par "collectivités locales", "quartiers", "organes" de la collectivité locale et "autorités traditionnelles".

En ce qui concerne les autorités traditionnelles des précisions sont absolument nécessaires, car le concept d'autorité traditionnelle constitue l'objet principal de la présente étude.

Il importe de remarquer avant tout que l'expression "autorités traditionnelles" n'est ni équivalente, ni interchangeable avec l'ancienne expression "autorités indigènes", utilisée jadis par le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes. L'expression "autorités traditionnelles" exclut, comme on le verra plus loin en détail, les chefs de secteurs et, bien sûr, les membres des collèges permanents, parce que ces derniers ont été supprimés par l'ordonnance-loi du 12 mars 1969.

Il est intéressant de relever à ce propos que le décret du 10 mai 1957 susvisé ne donnait pas de définition de l'expression "autorités traditionnelles" ou "autorités coutumières".

L'article 1er de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 dispose :

"Au sens de la présente ordonnance-loi, il faut entendre :

"(...)

"par "autorités traditionnelles" :

"- les chefs de chefferie;

"- les chefs des subdivisions coutumières des chefferies

"et des groupements constitutifs des secteurs" (66).

Une analyse minutieuse et le rapprochement de certaines dispositions de cette ordonnance-loi nous révèlent qu'il s'agit là précisément des autorités :

- qui tiennent leurs pouvoirs de la coutume;
- et qui exercent ces pouvoirs conformément aux coutumes pour autant que ces coutumes ne soient pas contraires, ni à l'ordre public de l'Etat, ni aux dispositions législatives ou réglementaires qui ont pour but de substituer à ces coutumes des règles de droit écrit (67).

Dans l'article 1er qui donne la définition des autorités traditionnelles et partout ailleurs dans le corps des dispositions de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969, il n'est fait aucune allusion à l'existence, ni des conseils de notables, ni d'autres autorités traditionnelles. Dès lors une question se pose. La liste apparemment limitée que le législateur de 1969 donne des autorités traditionnelles est-elle exclusive de l'existence et de l'intervention d'autres autorités traditionnelles dans la vie publique des populations rurales ? A cette question, nous pensons qu'on peut répondre par la négative. En effet, aux termes des articles 3, alinéa 2, et 4, alinéa 3, de l'ordonnance-loi, le législateur entend maintenir toute l'organisation coutumière avec ses organes d'autorité : ce qu'il affirme d'ailleurs implicitement dans plusieurs autres dispositions de la même ordonnance-loi du 12 mars 1969 sur les collectivités locales (68).

(66) Rappelons que la Loi fondamentale du 19 mai 1960 sur les structures du CONGO désignait par le terme "chefs coutumiers" les chefs des chefferies et par "Notables" les chefs de groupements composant les secteurs (art.88, al.3 et 4). Voir : supra Ie Partie, Chap.III, section I, §4.

(67) Voy. art.3, al.2, et art.4, al.3, de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 sur les collectivités locales.

(68) Voir à titre indicatif les articles 10, 19, 22, 37/4° et 69...

Dans cet ordre d'idées, il nous paraît superflu que le législateur de 1969 ait défini ou énuméré expressément tous les organes d'autorité coutumière ou traditionnelle. Si leur existence est prévue par la coutume, les autorités traditionnelles, qui ne sont pas énumérées par l'ordonnance-loi, constituent chacune cependant un des rouages de la communauté coutumière : elles peuvent, à ce titre, intervenir valablement, en droit, dans la vie publique des habitants de leurs groupements coutumiers.

Ainsi peut-on donc affirmer que le législateur de 1969 n'a entendu ni arrêter la liste des autorités traditionnelles, ni méconnaître non plus les pouvoirs et les attributions traditionnelles de celles qu'il ne cite pas. Si, en vertu de la coutume, certaines attributions sont dévolues à des autorités traditionnelles autres que celles qui sont expressément citées par l'ordonnance-loi, ces attributions peuvent et doivent même continuer à être exercées par les véritables autorités coutumières qui en sont investies, à moins qu'une loi n'en dispose autrement. C'est ainsi que se justifie le fondement juridique des pouvoirs, par exemple, des chefs de terres et des chefs de villages.

En somme, le législateur de 1969, reprenant à son compte la politique du régime colonial dans cette matière, entend respecter les autorités traditionnelles quelles qu'elles soient. Mais parmi ces autorités traditionnelles, il a désigné expressément celles qui sont habilitées à servir d'agents de liaison entre le Gouvernement et les masses rurales, et qui doivent, en conséquence, répondre de l'exécution des prescriptions d'ordre administratif et d'intérêt général.

Dans la chefferie, c'est le chef investi par le ministre de l'Intérieur que le législateur considère

comme le représentant attitré de sa collectivité traditionnelle (69). Cela ne pose aucun problème, puisque la coutume le reconnaît déjà comme l'autorité la plus élevée de la chefferie.

D'autre part, tout en lui conservant son rôle traditionnel, le législateur fait du chef de chefferie le représentant du Gouvernement dans sa collectivité traditionnelle : ainsi le chef est-il chargé d'assurer l'application, dans sa chefferie, des dispositions légales ou réglementaires d'intérêt général.

Tout en étant juridiquement intégré dans l'organisation administrative générale de l'Etat, le chef de chefferie continue d'appartenir principalement à l'organisation coutumière de son groupement traditionnel; il constitue, dirions-nous, le chaînon entre les deux organisations. Sous l'angle juridique et politique, il joue le rôle d'un intermédiaire qualifié entre l'administration de l'Etat moderne, d'une part, et l'ensemble des autorités traditionnelles de la chefferie, d'autre part. L'ordonnance-loi du 12 mars 1969 a clairement défini le statut juridique du chef de chefferie.

En somme, le chef de chefferie revêt un triple titre : en effet :

- 1°) avant tout, il est l'autorité traditionnelle la plus élevée de sa collectivité coutumière, droit et titre qu'il tient de la coutume et de par son investiture légale (article 19, alinéa 1er);
- 2°) il est ensuite l'autorité locale la plus élevée de sa chefferie, parce que la chefferie, comme on l'a vu plus haut, est en même temps une entité administrative

(69) Voy., les articles 18 et 19, alinéa 1er, de l'o.-L. du 12 mars 1969.

dotée de la personnalité civile (article 2, in fine, articles 18 et 19, alinéa 1er);

3°) il est aussi et enfin, le représentant du gouvernement, dans sa collectivité locale, la chefferie (article 18).

Dans les secteurs, la situation se présente différemment. Le chef de secteur ne tient pas son autorité de la coutume; il n'est donc pas une autorité traditionnelle. En outre, le secteur est une entité administrative issue, certes, de la réunion de plusieurs groupements coutumiers, mais il ne constitue pas, comme tel, une collectivité traditionnelle à l'instar de la chefferie. C'est le législateur qui a fait du chef de secteur le mandataire attitré de cette collectivité locale en tant qu'autorité administrative locale la plus élevée et le représentant du gouvernement dans le secteur (articles 18 et 20, alinéa 1er). Sous l'angle coutumier, le chef de secteur n'a pas d'attributions traditionnelles propres. En matière coutumière, il ne peut agir que par l'intermédiaire des chefs de groupements composant le secteur, lesquels sont, de droit, membres du Conseil de secteur (article 37).

CHAPITRE IV : L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES CHEFFERIES ET DES SECTEURS

Ce chapitre est consacré à l'étude du statut juridique des organes et des autorités de la chefferie et du secteur. L'accent sera mis surtout sur les organes et les autorités de chefferie, principal champ d'action des autorités traditionnelles.

Section I : l'administration de la chefferie

Le dernier alinéa de l'article 3 de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 qui fixe la règle de l'administration

intérieure de la chefferie met en relief le rôle que le législateur de 1969 réserve en cette matière à la coutume.

La chefferie est administrée "conformément aux coutume", mais sous réserve du respect de certaines règles prescrites par l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 et ce pour autant, bien entendu, que ces coutumes ne soient contraires, ni à l'ordre public de l'Etat ni aux dispositions légales ou réglementaires qui ont pour but de substituer à certaines coutumes des règles de droit écrit.

Les articles 16, 29 et 49 notamment nous disent comment la chefferie est administrée : elle est placée sous l'autorité d'un chef investi par le Gouvernement, lequel doit être assisté d'un conseil de la chefferie.

Sous-section I : Du Conseil : corps administratif de la chefferie

§1. Des membres du Conseil de chefferie

Le Conseil de chefferie comporte deux catégories de membres : des conseillers de droit et des conseillers nommés par le ministre de l'Intérieur (article 35).

- Les membres de droit sont :

- 1°) le chef de la chefferie;
- 2°) les chefs traditionnels des subdivisions coutumières de la chefferie;
- 3°) et éventuellement les autres notables traditionnels que la coutume désignerait expressément (article 37).

- Sont membres nommés du Conseil de chefferie :

- 1°) un ou plusieurs membres choisis sur une liste de candidats établie par le chef de chefferie et éventuellement par les chefs des subdivisions coutumières qui la constituent;

2°) un ou plusieurs membres choisis parmi les candidats présentés par les agglomérations non coutumières rattachées à la chefferie en vertu de l'article 6 de l'ordonnance-loi. Leur nombre est déterminé en fonction de l'importance numérique de ces agglomérations (article 38, alinéa 1er, et 2).

§2. Présidence et convocation du Conseil de chefferie

I. Présidence

Normalement, le conseil est présidé par le chef de chefferie (article 46). En cas d'absence ou d'empêchement, de celui-ci, le conseil est présidé par la personne habilitée par la coutume à remplacer le chef (article 29, alinéa 3). Durant une vacance de pouvoir du chef, le Conseil est présidé par la personne qui, à défaut du chef, est appelée par la coutume à exercer cette fonction : sur proposition du commissaire de district, c'est le gouverneur de province qui confie à la personne susvisée la direction de la chefferie y compris le pouvoir de présider les réunions du Conseil de la chefferie, sous réserve du respect de la loi (article 19, in fine).

II. Convocation

Le Conseil de la chefferie ne peut se réunir que sur convocation émanant de son président. Toutefois, il est convoqué obligatoirement sur la demande, soit d'au moins un tiers de ses membres, soit de l'administrateur du territoire ou des autorités du service territorial dont l'administrateur de territoire relève (article 44, alinéa 2).

Lorsque la convocation émane d'un fonctionnaire du service territorial, celui-ci peut assister aux séances du conseil, il peut même y prendre part mais avec voix simplement consultative (article 46, alinéa 3).

Les résolutions du conseil sont prises à la majorité absolue des suffrages; "en cas de parité, la voix du président est prépondérante" (article 46, alinéa 4). Le conseil de chefferie se réunit toutes les fois que l'exigent les affaires de sa compétence, et au moins une fois par trimestre, mais la durée de la session ne peut dépasser 7 jours (article 44, alinéa 1er et in fine).

§3. Conditions de validité et objet des délibérations du Conseil de chefferie

I. Conditions de validité des délibérations du Conseil de chefferie

Pour que le conseil de la chefferie puisse siéger et délibérer valablement, il faut que la majorité de ses membres soient présents (article 45). Il faut donc la majorité absolue, c'est-à-dire la moitié de tous les membres du conseil plus un.

"Toutefois, ajoute l'article 45, si après une deuxième convocation pour les mêmes objets, l'assemblée n'est pas en nombre, elle peut valablement délibérer quel que soit le nombre des membres présents".

II. Objet des délibérations du Conseil de chefferie

Les délibérations du Conseil de chefferie concernent "toutes les questions d'intérêt local" dans le cadre ou le ressort administratif de la chefferie. Le Conseil peut aussi être saisi de "tout autre objet que l'autorité supérieure juge utile de lui soumettre" (article 49, alinéa 1er).

D'autre part, lorsque le Conseil a été convoqué et est réuni, il peut "étendre ses délibérations à certaines questions proposées par un tiers des membres et jugées d'un intérêt immédiat et urgent" pour la chefferie (article 46, alinéa 2).

En d'autres termes, lors d'une séance de travail du Conseil, tout membre peut le saisir d'une question à condition toutefois que celle-ci soit approuvée et jugée "d'un intérêt immédiat et urgent" pour la chefferie par un tiers au moins des membres présents.

Sous-section II : Du chef de chefferie. - Son statut juridique

Sous le régime colonial, de 1908 à 1960, le chef de chefferie était le principal acteur indigène dans le jeu de l'administration publique à l'échelon des communautés rurales. A ce propos un passage du rapport annuel de 1926 est particulièrement significatif et révélateur de la politique dite "indigène" d'abord puis "d'administration indirecte" du régime colonial :

"Notre action politique s'exerce surtout à l'égard
"des chefs indigènes qui sont nos moyens d'action
"directe sur les masses et que nous acceptons comme
"les interprètes des populations" (70).

Depuis l'accession du ZAIRE à l'indépendance le 30 juin 1960, les chefs coutumiers n'ont pas pour autant perdu de leur prestige, de leur autorité ou changé de rôle. Au contraire, durant les heures sombres surtout des cinq premières années, de l'existence de la République, les chefs coutumiers ont joui dans la pratique d'une liberté d'action quasi totale, ce qui, malheureusement, a favorisé chez certains d'entre eux de tristes inclinations à des excès de pouvoirs.

§1. Désignation par la coutume

En principe, c'est la coutume, qui, dans la chefferie,

(70) Rapport annuel 1926, Bruxelles 1928, p.50.

détermine la personne la plus qualifiée pour exercer les fonctions de chef. Mais pour être reconnue par le Gouvernement et jouer le rôle administratif, la personne désignée par la coutume doit être investie par le Ministre de l'Intérieur (article 19, alinéa 1er).

§2. Nécessité dans certains cas de l'intervention directe de l'autorité compétente dans la désignation du chef de chefferie

Si, à l'heure actuelle, la coutume est la seule règle pour déterminer la personne la plus qualifiée pour exercer les fonctions du chef de chefferie, il n'en a pas toujours été ainsi. Bien sûr, le principe a toujours été de confirmer les chefs coutumiers dans l'autorité qui leur est dévolue par la coutume, mais des exceptions ont également joué dans le temps.

I. Il y eu, dans certains cas, la désignation d'un autre chef qualifié aussi par la coutume

L'article 27, alinéa 4, du décret du 5 décembre 1933 prévoyait la possibilité pour l'autorité compétente de procéder à la nomination des chefs de chefferies. En effet, dans le cas où un chef coutumier était jugé incapable, indigne d'exercer ses fonctions ou simplement ne méritait pas la confiance de l'Administration coloniale, le commissaire de district lui refusait l'investiture officielle et procédait alors à la désignation d'un chef qui, à défaut du premier, était qualifié, en vertu des règles coutumières, pour prendre la direction de la chefferie.

II. Il y a eu aussi des cas de nomination pure et simple d'un chef de chefferie par l'autorité coloniale

D'autre part, toujours en vertu du même article 27, in fine, du décret du 5 décembre 1933, lorsque la coutume

ne contenait pas de règles, - ce qui ne pouvait être qu'exceptionnel--, ou dans le cas d'insuffisance de celles-ci, il ne pouvait plus être question, cela allait de soi, de reconnaître un chef : le commissaire de district agissait alors véritablement par voie d'autorité et procédait à la nomination d'un chef de chefferie, "en tenant compte, autant que possible, des préférences des intéressés" c'est-à-dire des habitants de la chefferie (71).

La législation actuellement en vigueur est silencieuse sur les deux cas d'exception examinés ci-dessus.

En conséquence, il nous semble que le ministre de l'Intérieur ne peut plus qu'interroger la coutume. Son intervention se limite, en principe, à reconnaître et à investir la personne désignée par la coutume pour exercer les fonctions du chef de chefferie. Eventuellement le ministre de l'Intérieur peut, en droit, faire application de la première exception : il peut désigner une autre personne qui, en dehors du candidat présenté, est aussi qualifiée, en vertu de la coutume, pour prendre la direction de la chefferie. Mais, en droit, il ne peut plus faire application de la seconde exception, c'est-à-dire nommer purement et simplement un chef de chefferie non désigné par la coutume.

En cas de vacance de pouvoir pour quelque cause que ce soit, ... l'intervention du gouverneur de province, agissant sur proposition du commissaire de district, se limitera simplement à confier provisoirement la direction de la chefferie à celui qui, à son défaut, est appelé, par la coutume à exercer cette fonction. (article 19, alinéa 2).

(71) Voir sur ce point, MAGOTTE, J., op.cit., 1934, §78, p.88.

§3. Conditions d'investiture des chefs de chefferie.

Sous le régime colonial, le chef coutumier devait, en outre, mériter la confiance du gouvernement pour être investi (72). Sinon l'autorité coloniale se refusait à traiter par son intermédiaire : elle ne le reconnaissait pas, elle lui refusait donc le privilège d'investiture légale.

Force est de constater ici que l'absence de confiance pour justifier le refus de reconnaître et d'investir un chef coutumier, introduisait des facteurs essentiellement subjectifs dans une mesure aussi grave et lourde de conséquences. Un chef coutumier pouvait "n'inspirer aucune confiance à tel commissaire de district" et jouir, en revanche, du plus large crédit auprès de tel autre ... (73).

Aujourd'hui, il suffit en principe que le chef soit désigné par la coutume et qu'il remplisse les conditions prévues par l'article 39 de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969. Cependant, étant de droit, dans sa chefferie, le président du Comité de la sous-section du M.P.R., le chef coutumier devra, en fait, pour être investi, mériter la confiance du Parti comme militant (article 25 des statuts du M.P.R.).

Il importe de préciser à ce propos que la prestation de serment exigée par le législateur de 1969 (article 21) n'est pas une condition d'investiture du chef coutumier; elle fait partie de la procédure d'investiture.

-
- (72) Voy. décret du 2 mai 1910 et article 27, in fine, du décret du 5 décembre 1933.
Le décret du 10 mai 1957 a omis de reprendre pareilles dispositions.
- (73) Voir MAGOTTE, J., op.cit., 1934, §76, p.87.

La prestation de serment a pour but de déterminer l'instant précis où commence l'exercice régulier de la fonction du chef de chefferie (74).

Le serment est donc nécessaire, non pour l'acquisition de la qualité de chef coutumier ou d'autorité administrative (75), mais pour marquer le moment précis où commence l'exercice régulier des attributions administratives que la loi assigne au chef coutumier, et en sa qualité d'autorité locale, et en sa qualité de représentant, dans sa chefferie, du Gouvernement (article 18).

Section II : L'organisation administrative du secteur

A part le rôle important de la coutume dans l'administration de la chefferie, le secteur est administré à peu de chose près comme la chefferie. Le secteur est placé sous l'autorité d'un chef de secteur qui est assisté d'un Conseil de secteur.

§1. Mode de désignation du chef de secteur

Le chef de secteur est nommé par le ministre de l'Intérieur sur avis du Conseil de secteur et du gouvernement de province, parmi ou en dehors des membres du Conseil (article 20, alinéa 1).

Rappelons que le chef de secteur n'est pas une autorité traditionnelle; en effet, le secteur est une institution dont la structure est indépendante de la coutume, tout au moins pour la désignation et la nature des attributions de l'autorité dirigeante : le chef de secteur est toujours nommé par le ministre de l'Intérieur. Ainsi l'étude détaillée de son statut nous intéresse peu dans

(74) Sur la notion de serment et surtout de sa portée juridique voir : GIRON, A., "Dictionnaire de droit administratif et du droit public", t.III, édit. BRUYLANT, Bruxelles, 1896, v^o. serment.

(75) Contra : MAGOTTE, J., op.cit., 1934, &98, p.101.

le cadre de cette étude. Nous n'en parlerons qu'à titre comparatif pour mieux faire ressortir les caractéristiques du chef de chefferie.

Quant au Conseil de secteur, il nous intéresse dans la mesure où il comporte, parmi ses membres de droit, des autorités traditionnelles. Il s'agit :

- 1°) des chefs traditionnels des groupements coutumiers incorporés dans le secteur;
- 2°) et éventuellement des autres notables traditionnels que la coutume désignerait expressément (article 37).

En qualité de membres de droit, ces autorités traditionnelles participent à l'exercice collégial des attributions du Conseil de secteur. Ainsi participent-elles aux délibérations portant sur toutes les questions d'intérêt local du secteur et sur tout autre objet que l'autorité supérieure juge utile de soumettre au Conseil de secteur (article 49).

Enfin une question se pose. Qu'advierait-il si le chef de secteur est une autorité traditionnelle d'origine, par exemple, un des chefs des groupements coutumiers composant le secteur ?

La réponse est nette : son statut juridique n'en changera pas pour autant; sa nomination comme chef de secteur restera temporaire (c'est-à-dire valable pour un terme de cinq ans, éventuellement renouvelable) et sa dépendance à l'égard du gouvernement n'en sera pas du tout atténuée.

§2. Comparaison du statut respectif du chef de chefferie et du chef de secteur

Le chef de chefferie et le chef de secteur sont deux autorités de nature juridique différente et d'importance assez inégale, bien qu'elles soient toutes deux des autorités locales en milieu rural. Le trait qui accuse la plus nette

distinction entre le chef de chefferie et le chef de secteur est que le premier tient ses pouvoirs de la coutume, et le second de la loi. De là découle toute une série de particularités qui les différencient.

I. Dans les chefferies la coutume détermine la personne la plus qualifiée pour exercer les fonctions de chef (article 19, alinéa 1er).

Dans les secteurs, le chef est nommé par le ministre de l'Intérieur sur avis du Conseil et du gouverneur de province, parmi ou en dehors des membres du Conseil (article 20, alinéa 1er).

II. Dans les chefferies, en cas de vacance de pouvoir "pour quelque cause que ce soit (...), le gouverneur de province, sur proposition du commissaire de district, confie provisoirement la direction de la chefferie à celui qui, à défaut du chef investi, est appelé par la coutume à exercer cette fonction. Par contre, durant une vacance de pouvoir, dans les secteurs, pour quelque cause que ce soit, le gouverneur de province désigne, après avis du Conseil, parmi les membres de celui-ci, ou parmi les fonctionnaires du service territorial, celui qui exercera les attributions administratives dévolues au chef de secteur par la loi, en attendant la nomination du chef titulaire. Le ministre de l'Intérieur peut éventuellement modifier cette désignation faite par le gouverneur de province (article 20, alinéas 3 et 4).

III. En tout cas, un secteur ne peut rester sans chef titulaire pendant plus de six mois (article 20 in fine). Une chefferie peut être pendant des mois, voire même des années, sans chef titulaire lorsque le chef désigné par la coutume est encore mineur, c'est-à-dire n'a pas encore atteint 21 ans, l'âge requis pour son investiture officielle par le Gouvernement (article 19,

alinéa 3, et article 39, alinéa 1/2°). Il y a donc dans la chefferie une sorte de ce qu'on appellerait "l'INTERREGNE".

IV. La durée des fonctions du chef de chefferie est déterminée par la coutume (76), tandis que celle du chef de secteur est de cinq ans. Toutefois le mandat de ce dernier est renouvelable chaque fois de cinq ans (article 22).

Section III : Des privilèges actuels des chefs de chefferie

§1. Les privilèges Constitutionnels de 1960 à 1967 - Suppression

La cooptation aux assemblées provinciales et l'élection au Sénat des chefs coutumiers et des notables traditionnels, en cette qualité, constituaient, sous les régimes respectifs de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 et de la Constitution de 1964, des privilèges non négligeables de nature à consolider l'autorité et à accroître le prestige de certaines autorités coutumières (77). Ces privilèges n'existent plus aujourd'hui; ils ont été supprimés par la Constitution du 24 juin 1967 (78).

Notons à ce propos que les chefs coutumiers ou les notables qui furent élus députés lors des élections législatives de décembre 1970, le sont aujourd'hui, non en qualité d'autorités coutumières, mais comme tous les autres citoyens Zaïrois éligibles à l'Assemblée nationale.

§2. Des privilèges légaux actuels des chefs de chefferie

Les chefs coutumiers bénéficient actuellement de deux privilèges légaux : la protection spéciale octroyée par le code pénal et le privilège juridictionnel.

-
- (76) Dans la plupart des coutumes ancestrales qui sont encore en vigueur au Zaïre, les chefs coutumiers sont désignés à vie.
- (77) Voy., supra Ière partie, chapitre III, section I, §4, et section II, §4.
- (78) Revoy. notre exposé sur la nouvelle Constitution : IIe partie, chapitre Ier.

I. De la protection spéciale octroyée par le code pénal

Les dispositions de la section II du titre IV du livre II du Code pénal zaïrois ont été abrogées et remplacées par le texte de l'ordonnance-loi du 16 décembre 1963 (79). Ces dispositions de l'ordonnance-loi susvisée protègent les chefs de chefferie en érigeant en infractions certaines attitudes et en aggravant la répression de certaines autres lorsqu'elles sont adoptées à l'égard d'une personne ayant un caractère public; donc aussi à l'égard d'un chef de chefferie. Il s'agit précisément des infractions en matière de l'outrage et des coups et blessures. En fait, il n'y a là aucune innovation dans le code pénal; il s'agit plutôt d'une adaptation des anciennes mesures à la situation économique et politique consécutive à l'accession du pays à l'indépendance.

II. Privilège juridictionnel des chefs de chefferie

En vertu de l'article 88 du code judiciaire du 10 juillet 1968, les chefs de chefferie, en tant que chefs de collectivité locale, sont soustraits à la juridiction répressive des tribunaux de paix. Seuls les tribunaux de district sont compétents pour connaître des infractions ressortissant à la compétence des tribunaux de paix lorsque le prévenu est un chef de chefferie.

III. Membres nommés du Conseil de territoire : privilège supprimé

Jadis le commissaire de district devait désigner les membres nommés du Conseil de territoire parmi les chefs de circonscriptions indigènes et les autorités coutumières sur présentation d'une liste de candidats établie par

(79) Voy., in M.C. n°8 du 15 avril 1967, p.299, col.1 et 2.

ces chefs et ces autorités (80).

L'ordonnance-loi n°67/177 du 10 avril 1967 portant organisation territoriale, administrative et politique des provinces ayant supprimé le Conseil de territoire, le privilège dont jouissaient les chefs coutumiers et les notables de par leur nomination au Conseil de territoire a également disparu (81).

§3. Du privilège politique récent dans le cadre du Parti :
le Mouvement Populaire de la Révolution ou le M.P.R.

En vertu de l'article 25 des statuts du M.P.R., le chef de chefferie est, de droit, président du Comité de la sous-section du Parti dans sa chefferie. Comme le M.P.R. est, en vertu de la Constitution, le seul parti politique et l'institution suprême de la République, la qualité de président du Comité de la sous-section de ce parti constitue évidemment un privilège politique susceptible de consolider l'autorité du chef de chefferie et de renforcer son prestige personnel.

En dehors de chefs de chefferie, certaines autorités traditionnelles bénéficient du même privilège, mais au niveau de leurs entités territoriales. Ainsi, par exemple, le chef de groupement est, de droit, président du Comité de la Cellule dans son groupement; de même le chef du village est, de droit également, président du Comité de la sous-cellule dans son village (articles 26 et 27 des statuts du M.P.R.).

Le privilège politique dont jouissent les autorités traditionnelles dans le cadre du M.P.R. renforce, sans doute, leur prestige personnel. On peut douter cependant

(80) Voy. article 5 du D. du 7 octobre 1959 sur les conseils de territoire, in B.A., 1959, p.2584.

(81) Voy., in M.C. n°8 du 15 avril 1967, p.299, col.1 et 2.

que ce privilège puisse renforcer en même temps le caractère spécifiquement ou authentiquement traditionnel et coutumier de leur autorité. A cet égard, en effet, on est en droit de considérer les structures du M.P.R. comme un puissant moyen d'assurer l'intégration des autorités traditionnelles dans l'appareil politico-administratif de la République.

CHAPITRE V : L'ETENDUE, LA NATURE ET LE FONDEMENT DES POUVOIRS DES AUTORITES TRADITIONNELLES EN DROIT PUBLIC ZAÏROIS : "DE LEGE LATA"

Les autorités traditionnelles continuent à jouer un rôle important dans la vie publique des populations rurales du Zaïre, dans le cadre de leurs ressorts. Il faut cependant distinguer deux catégories d'autorités traditionnelles : celles à qui la loi a conféré expressément la qualité d'autorités administratives, au regard du droit public écrit, d'une part, et, d'autre part, celles qui n'ont pas cette qualité.

De nombreuses autorités traditionnelles exercent, en vertu de la coutume, le pouvoir judiciaire par le truchement des tribunaux de chefferie et de secteur, tant principaux que secondaires. Il s'agit principalement des chefs de chefferie, des chefs de groupements coutumiers incorporés dans les secteurs et de certains notables traditionnels expressément désignés par la coutume. Toutes ces autorités traditionnelles exercent ainsi le pouvoir judiciaire, au sein de l'Etat moderne, en application de la coutume, pour autant que celle-ci soit conforme aux lois et à l'ordre public de l'Etat.

Cependant, seuls les chefs de chefferie sont habilités par la loi à exercer individuellement des attributions

d'administration moderne, puisqu'ils ont la qualité d'autorités administratives au regard du droit public écrit (82). A leur double nature d'autorités à la fois administratives et coutumières, correspondent un double rôle et deux catégories d'attributions.

Dans les quatre premières sections du présent chapitre, on évoquera, certes, rapidement leur rôle traditionnel, mais on examinera plus particulièrement l'étendue, la nature et les bases légales du pouvoir administratif des chefs de chefferie, tel qu'il découle de la législation zaïroise en général, et plus précisément de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales.

Enfin, dans une cinquième et dernière section de ce chapitre, on examinera le rôle juridictionnel des autorités traditionnelles en général : son fondement juridique, son étendue et ses limites légales. Ce rôle juridictionnel des autorités traditionnelles sera examiné, tel qu'il subsiste provisoirement, en attendant la mise en oeuvre des tribunaux de paix destinés à absorber les tribunaux de police et les tribunaux coutumiers (dont spécialement les tribunaux de chefferie et de secteur, tant principaux que secondaires) qui existent présentement.

(82) A cet égard, voir nos développements dans le chapitre III ci-dessus.

Section I : Du rôle traditionnel des chefs coutumiers :
son fondement juridique.

En matière traditionnelle ou coutumière, l'action des chefs coutumiers s'exerce dans la mesure et de la manière fixée par la coutume. Une réserve importante s'impose en matière judiciaire : l'organisation des tribunaux coutumiers ayant fait l'objet d'une série d'interventions législatives, les pouvoirs juridictionnels des chefs coutumiers ne peuvent s'exercer que conformément aux dispositions légales. Dans la situation transitoire actuelle, et en attendant l'institution des tribunaux de paix prévus par le nouveau code judiciaire de 1968, l'action judiciaire des chefs coutumiers doit s'exercer conformément aux règles établies par le décret du 15 avril 1926 tel qu'il a été modifié et complété à ce jour (82).

Rappelons toutefois que, si l'action des chefs coutumiers, en matière traditionnelle, doit s'exercer conformément à la coutume locale, ce n'est que pour autant que cette coutume ne soit contraire, ni à l'ordre public de l'Etat, ni aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour but de substituer à la coutume, des règles de droit écrit.

(83) Voy. in B.O., 1926, p. 448 et suiv. - Quant aux modifications ultérieures, en consultera avec intérêt les références données dans les "Codes congolais", édt. 1960, t. II, p. 114, col. 1, et les suppléments à ce tome II, 1970, p. 34.

Ici, en matière coutumière, le chef n'agit pas comme représentant, dans son ressort, du gouvernement. Aussi n'est-il pas soumis aux injonctions de l'autorité supérieure, car "c'est dans la coutume qu'il trouve sa règle de conduite et un frein à un éventuel arbitraire" (84).

Les fonctionnaires et agents du service territorial n'ont aucun droit de s'immiscer dans ce domaine; leur intervention ne peut se traduire ou s'exprimer que par voie de conseil. En droit, l'administrateur de territoire, par exemple, ne peut, en matière coutumière, imposer une décision au chef de chefferie.

Le rôle traditionnel des chefs coutumiers varie d'une tribu à l'autre, parce qu'il est précisément déterminé par la coutume, laquelle est, en général, différente pour chaque tribu dont dépend la chefferie.

On se rappellera que les chefferies spécifiquement traditionnelles correspondaient le plus souvent à un Etat à l'époque précédant l'occupation européenne en Afrique centrale. Or ces Etats étaient soit des monarchies patriarcales, soit des gouvernements issus des conquêtes. Les monarchies patriarcales sont des régimes politiques résultant " du développement d'une parentèle primitive, étendue jusqu'à devenir un clan, qui lui-même, prenant de

(84) Voy., MAGOTTE, op.cit., 1934, § 114, p.110.

l'extension, se fragmente en sous-clans, puis en clans, jusqu'à devenir une tribu, dont le chef est le successeur du fondateur" (85).

Par "gouvernements issus de conquêtes" on entend ici ceux issus d'invasions par infiltrations ou par les armes (186).

Ces deux régimes politiques n'étaient pas les seuls, mais les plus répandus et les plus importants qu'ont connus les régions de l'Afrique Centrale (87).

Dans une chefferie issue d'une monarchie patriarcale, le rôle traditionnel du chef se rapprochera de celui d'un "pater familias". Il sera généralement un chef religieux, et, en principe, propriétaire et distributeur des biens du groupe. Les miséreux s'adresseront à lui et les plaignants pourront porter auprès de lui leurs contestations en dernier ressort. Bref, il incarne la prospérité et l'ancêtre fondateur du clan.

Quant au chef d'une chefferie sortie d'un Etat de conquêtes, il cherchera surtout l'autorité et la puissance; par conséquent, son rôle sera essentiellement de protection et surtout de chef de guerre.

(85) Voy. SOHIER, A., "Traité élémentaire de Droit Coutumier du Congo belge", 2^o édit. revue et augmentée, Maison Larcier, Brux. 1954 n^o82, p.73.

(86) Voy. SOHIER, A., op.cit., n^o78 à 101.

(87) Voir : dans ce même sens :

-SOHIER, A., op.cit., n^o78 à 101.

-ALIBERT, Jean-Louis, op.cit., pp.217 à 228.

Section II : Du rôle moderne de représentation et d'administration.

Ici les chefs coutumiers sont considérés comme agents du Gouvernement, à ce titre, revêtus d'attributions administratives qui trouvent leur base juridique uniquement dans la législation écrite et spécialement dans l'ordonnance-loi n° 69/012 du 12 mars 1969 sur les collectivités locales; aussi les chefs coutumiers exercent-ils leurs attributions administratives conformément aux dispositions de l'article 31 de l'ordonnance-loi susvisée.

Ce rôle administratif moderne des chefs peut être défini de la manière suivante : le chef coutumier est un agent du pouvoir exécutif chargé d'appliquer et d'assurer l'application, dans sa chefferie, des dispositions légales et réglementaires d'administration générale qui concernent ses administrés, et, à ce point de vue, il est soumis à l'autorité, à la direction et à la surveillance des fonctionnaires du service territorial. Les articles 29 à 34 de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 précitée prévoient toute une série d'attributions administratives qui ne font que préciser le rôle d'administration moderne qui appartient au chef de chefferie.

Il importe de préciser aussi que le rôle d'administration moderne et de représentation se joue, s'exerce dans deux sens différents et complémentaires : le chef représente

non seulement sa collectivité locale, la chefferie, mais aussi le gouvernement ou le pouvoir central, dans la chefferie (art. 18).

§ 1. Indication des attributions administratives du chef de chefferie.

Le chef est, aux termes de l'article 29 de l'ordonnance-loi, chargé de l'application des articles 30, 31 et surtout 32 et 33. Aux termes de l'article 29, le chef représente et administre sa chefferie conformément aux dispositions de l'ordonnance-loi. Il doit aide et protection à ses administrés. Il peut, le Conseil entendu sous réserve d'approbation de l'administrateur de territoire, déléguer une partie de ses pouvoirs et attributions aux personnes à ce habilitées par la coutume... Le chef peut, sous réserve d'approbation de l'administrateur de territoire, déléguer la signature de certaines pièces et correspondances à un agent de la chefferie.

Le législateur précise cependant que cette délégation (88) peut être retirée à tout moment.

(88) Le texte officiel de l'art. 29, al. 4, de l'O.-L. n° 69/012 du 12 mars 1969 est ainsi rédigé "cette désignation peut être retirée à tout moment" (in M.C., n° 7 du 1er avril 1969, p. 261, col. 2). Ce texte comporte certainement une erreur matérielle : il s'agit de "délégation" et non "désignation". Le contexte de l'article 29 milite dans ce sens.

Le chef prend des engagements au nom de la chefferie.

D'après le texte de la nouvelle législation, il nous paraît que l'assentiment préalable du Conseil et, éventuellement, l'approbation de l'administrateur de territoire ne sont pas requis pour la validité des engagements que le chef peut prendre au nom de la chefferie quelle qu'en soit la valeur. Ceci découle du fait que le législateur de 1969 n'a pas repris la disposition du décret du 10 mai 1957 qui imposait obligatoirement l'intervention préalable des susdits organes (art.28,al.8). La suppression radicale de cette disposition entraîne l'élargissement du pouvoir de chef en matière de gestion du budget de la chefferie.

Nous y reviendrons ultérieurement.

Le chef répond en justice de toute action intentée à la chefferie.

Sauf cas d'urgence, le chef ne peut intenter une action dans laquelle la chefferie "intervient comme demanderesse que de l'avis conforme du Conseil et après approbation du gouverneur de province, le commissaire de district entendu". Le dernier alinéa de l'article 30 de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 précise que "quelle que soit l'action, le Conseil est seul maître du procès" (art.30).

Indépendamment de l'accomplissement des devoirs qui lui sont personnellement imposés par l'article 31, le chef a le devoir de veiller à l'exécution, par la chefferie, qu'il dirige, des obligations collectives mises à charge de la chefferie et de ses habitants par les articles 60 et 58, 59, 61 et 62. Ainsi le chef a-t-il le pouvoir d'user de son autorité pour y parvenir (89).

§2. Base juridique de l'action des chefs coutumiers en matière administrative.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs et obligations en matière administrative, les chefs de chefferie agissent, non en vertu de la coutume, mais sur base des prescriptions légales et, en particulier de celles de l'ordonnance-loi n° 69/012 du 12 mars 1969 sur les collectivités locales. Ils assument donc un rôle purement administratif ; "(...) ils agissent comme fonctionnaires et c'est pourquoi ils sont, dans ce rôle, placés sous l'autorité, la direction et le contrôle de l'administrateur territorial dont ils relèvent, c'est-à-dire qu'ils sont, à ce point de vue, placés dans la situation de toute autorité subordonnée vis-à-vis d'un supérieur de qui ils peuvent recevoir des ordres qu'ils sont tenus d'exécuter ou de faire exécuter"(90).

(89) L'art. 31 de l'O-L. du 12 mars 1969 sur les collectivités locales énumère en 19 points, une série d'attributions administratives personnelles du chef de chefferie; il aurait été fastidieux de les citer ici.

(90) Voy. MAGOTTE, J., op. cit., 1934, §112, pp. 107-108.

§ 3. Possibilités de délégation des attributions du chef
de chefferie.

Le législateur de 1969 permet au chef coutumier de déléguer une partie de ses pouvoirs et de ses attributions. Mais à qui et comment cette délégation peut-elle être donnée? Le chef n'est pas libre de donner une délégation de pouvoir à qui il veut et comme bon lui semble. Le législateur a formulé des règles strictes auxquelles il est tenu de se conformer. Quatre restrictions légales s'imposent au chef (art.29, al.3):

1. Il ne peut déléguer ses pouvoirs et attributions qu'aux seules personnes à ce désignées par la coutume et, en principe, rien qu'à elles(91);
2. Il ne peut déléguer qu'une partie, mais jamais la totalité de ses pouvoirs et attributions;
3. Il ne peut le faire qu'après avoir pris l'avis préalable du Conseil de chefferie;
4. Il doit en outre soumettre sa décision de délégation à l'approbation de l'administrateur de territoire.

Dans les secteurs la situation est bien différente. Le chef de secteur peut, le Conseil entendu et sous réserve

(91) Nous disons bien en principe, car exceptionnellement le chef peut sous réserve d'approbation par l'administrateur de territoire, déléguer la signature de certaines pièces et correspondances à un agent de la chefferie (art29, al.3 in fine).

d'approbation par l'administration de territoire, déléguer une partie de ses pouvoirs et attributions à un quelconque des membres du Conseil de secteur. Donc aussi bien aux membres nommés qu'aux membres de droit du Conseil et pas exclusivement, comme il en était en vertu du décret du 5 décembre 1933, aux seuls chefs de groupements coutumiers composant le secteur (92), c'est-à-dire aux seules autorités coutumières.

Lorsque la délégation de ses pouvoirs et attributions administratives est faite, le chef de chefferie demeure toujours personnellement tenu de veiller à l'accomplissement des obligations que lui impose la loi. En effet, au point de vue administratif, l'autorité supérieure ignore les autorités coutumières auxquelles la délégation aurait été faite; en cas d'inexécution des prescriptions administratives, l'autorité territoriale est sans action vis-à-vis d'elles. C'est ainsi que la délégation, par le chef, d'une partie de ses pouvoirs et attributions d'ordre administratif peut être retirée à tout moment (art. 29, al.4).

(92) Compar. art. 29, al. 3, de l'ord.-loi du 12 mars 1969 et art. 34 du décret du 5 décembre 1933.
Voy. aussi MAGOTTE, J., op.cit., 1934, § 113, p. 109.

Section III : Des moyens d'action des chefs coutumiers.

Pour accomplir efficacement son rôle moderne de représentation et d'administration, le chef coutumier dispose d'une part, de moyens juridiques, c'est-à-dire de prérogatives et de droits, et d'autre part de moyens matériels dont le législateur a eu soin de réglementer l'usage. Par ailleurs, des auxiliaires, des membres du personnel de la chefferie, assurent le fonctionnement de certains services spéciaux dont le chef n'a pas toujours le temps et surtout la capacité intellectuelle de s'occuper.

Sous section I : Des moyens juridiques d'action du chef coutumier : leur nature juridique

§ 1. Pouvoir réglementaire de nature complémentaire et d'exécution.

Aux termes de l'article 32, alinéa 1er, de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 sur les collectivités locales, le chef de chefferie"(...) peut soit spontanément, soit à l'initiative des autorités territoriales, prendre (...) des règlements en matière d'administration locale ou de police".

L'exercice du pouvoir réglementaire du chef coutumier est cependant assorti de deux réserves très importantes :

- d'abord, le chef doit recueillir l'avis conforme du Conseil;
 - en second lieu enfin, le chef ne peut édicter des règlements que pour autant que ceux-ci ne heurtent pas les dispositions réglementaires qui auraient été prises, dans la même matière, par l'autorité supérieure. En d'autres termes, cela signifie, non pas que cette matière échappe entièrement au pouvoir réglementaire du chef, mais qu'elle lui échappe dans la mesure où l'autorité supérieure l'a déjà réglementée; ce qui permet bien au chef de la réglementer sous d'autres aspects ou sur un point précis (93). On peut donc dire que la matière en question relève de la compétence concurrente du chef de chefferie et des autorités supérieures. Tel est le caractère complémentaire et d'exécution du pouvoir réglementaire du chef de chefferie (94).

§ 2. Modes d'exercice du pouvoir réglementaire du chef de chefferie.

I. Formalisme d'élaboration.

Le chef coutumier ne peut pas agir seul, il doit être assisté du Conseil de la chefferie; ce qui signifie qu'il

(93) Voir dans ce sens :MAGOTTE,J.,op.cit.,1934,§116,p.111.

(94) Sur la notion de "règlement complémentaire","pouvoir de réglementation complémentaire et d'exécution",on consultera notamment:

CAMBIER,C., "Droit administratif",Larcier,Brux.,1968,pp.242 et 73;

DURIEUX,A., "Le pouvoir réglementaire en droit public colonial belge, mém.I.R.C.B.,1952,t.XXIX,fasc.I.

ne peut prendre des règlements en matière d'administration locale ou de police ; que d'accord avec le Conseil (art.32, al.1er). Toute décision prise par le chef à l'encontre de l'avis du Conseil doit faire l'objet d'une communication motivée au Conseil et à l'administrateur de territoire. A défaut de la communication motivée susvisée, le Conseil de chefferie peut introduire un recours en annulation auprès du commissaire de district qui statue en dernier ressort. Le recours formulé par le Conseil est transmis au commissaire de district par l'intermédiaire de l'administrateur de territoire qui y joint ses avis (art.50; al.2).

II. Formalisme de publicité.

Les règlements pris par le chef sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage à la porte du bâtiment administratif de la chefferie. La mention du jour où l'affichage a commencé est faite, par le chef ou par son délégué, sur la copie affichée. A moins que le chef en dispose autrement, ses actes réglementaires "entrent en vigueur le dixième jour de leur affichage" (art.5 et 6 de l'ordonnance-loi n°68/400 du 23 octobre 1968 relative à la publication et à la notification des actes officiels, in Moniteur Congolais, I, 1969, p.2).

D'autre part, un formalisme spécial de publicité est imposé à certaines décisions, à certains actes réglementaires du chef pris dans certaines circonstances prévues par le législateur. "Si l'hygiène, la salubrité publique ou l'intérêt de la communauté l'exigent, le chef, de l'avis conforme du Conseil, peut, avec l'approbation du commissaire de district, défendre aux habitants de s'installer ou de résider dans telles parties" de la chefferie "qu'il détermine. Cette décision est prise, soit à l'initiative du chef, soit à celle de l'autorité supérieure et sur avis conforme du responsable du service intéressé" (art.33).

La décision du chef portant interdiction est portée à la connaissance du public de deux manières: par voie d'affichage à la porte du bureau administratif de la chefferie et de celui du territoire dont relève la chefferie, et par voie de proclamation du chef ou de son délégué (art.34, al.1er).

La décision du chef portant l'interdiction devient obligatoire à l'expiration du délai qu'il détermine, délai qui ne peut être inférieur, sauf cas d'urgence, à 30 jours à dater de l'affichage au bureau de la chefferie (art.34, al.2).

§3. Sanction des règlements pris par le c de chefferie

Le respect des règlements édictés par le chef est sanctionné par l'article 87 de l'ordonnance-loi n°69/012 du 12 mars 1969 qui dispose que toute infraction à leurs dispositions "(...) est punissable au maximum de sept jours de servitude pénale principale et d'une amende qui ne dépassera pas 30 makuta ou d'une de ces peines seulement" (art.87, al.1er).

Sous-section II : Des moyens matériels. Du patrimoine de la chefferie

Le patrimoine de la chefferie comprend des biens meubles et immeubles. Ceux-ci sont acquis à titre de domaine public ou de domaine privé.

Par son ordonnance n°69/157 du 9 août 1969 portant mesures générales d'exécution de l'ordonnance-loi n°69/012 du 12 mars 1969 sur les collectivités locales, le Président de la République a réglementé la gestion des biens meubles de la chefferie : les ressources et la gestion de la caisse ainsi que les dépenses de la chefferie sont régies par des règles très précises.

Le budget de la chefferie est alimenté par diverses sources :

- 1) toutes les recettes de la chefferie (art.68);
- 2) les 50% des contributions en argent perçues au profit des autorités coutumières en remplacement des redevances traditionnelles (art.69);
- 3) les centimes additionnels aux impôts de l'Etat;
- 4) les ressources créées pour la chefferie à l'aide du produit de la vente, de la location de l'exploitation d'une partie déterminée du patrimoine de la chefferie, ou de l'utilisation de certains biens appartenant à la

chefferie;

5) enfin, les taxes et les péages; les impôts indiciaries et les emprunts (art.68-74).

D'autres ressources peuvent être créées, car chaque collectivité locale peut s'associer avec une ou plusieurs autres collectivités locales pour régler et gérer des objets d'intérêt commun (art.7).

Quant aux biens immeublés de la chefferie, il faut savoir que les terres indigènes et les terres domaniales n'en font pas partie; elles appartiennent à l'Etat. Toutefois, en ce qui concerne les terres indigènes, le respect des droits coutumiers des autochtones est garanti (95).

Outre les terres dont l'Etat peut doter la chefferie, à titre de domaine public ou de domaine privé, le domaine de la chefferie peut comprendre aussi des terres enregistrées en son nom et qu'elle possède au même titre que les personnes privées en vertu des dispositions du titre II du livre II du code civil zaïrois (art.65, al.1). Le domaine privé de la chefferie est géré par le chef. Toutefois, l'acquisition à titre onéreux et les actes de disposition de biens immeubles de la chefferie doivent être autorisés par le gouverneur de province (art.65, al.2).

Sous-section III : Du personnel de la chefferie

La complexité des tâches d'administration moderne exige que le chef coutumier soit entouré d'un certain nombre d'agents destinés précisément à l'aider, à l'informer des

(95) Sur la classification administrative de la notion de différentes catégories des terres au Zaïre, on lira avec intérêt : HEYSE, Théodore, "Domaine de l'Etat : Domaine public et domaine privé", février 1931, in Les Nouvelles, Droit colonial, t.I, éd. Picard, Bruxelles, pp.291-358.

circonstances qui requièrent son intervention.

C'est pour cela qu'à chaque collectivité locale sont attachés au moins un SECRETAIRE, un RECEVEUR et un corps de POLICE (art.57).

Les membres du personnel sous contrat sont nommés, démis ou révoqués par le chef, sur avis conforme du Conseil de la chefferie (art.52, al.2). Les décisions doivent être communiquées à l'administrateur de territoire qui les approuve, ou est sensé les avoir approuvées après deux mois sans réponse.

Section IV : Des limitations assignées aux pouvoirs des chefs coutumiers

Le pouvoir d'administration moderne dont les chefs de chefferie sont investis par la loi n'est pas illimité : ses limitations juridiques tiennent tantôt au territoire sur lequel il s'exerce, tantôt aux personnes (§1), à qui, ou aux matières (§2) auxquelles il s'applique. Bien plus, d'autres limitations juridiques également assignées au pouvoir d'administration moderne des chefs de chefferie découlent : soit des principes généraux du droit public moderne (§3); soit encore des contrôles administratifs (§4) et des contrôles judiciaires (§5) des actes administratifs des chefs de chefferie, soit enfin des sanctions civiles, pénales ou disciplinaires (§6) que les chefs peuvent encourir dans l'exercice ou en vertu de leurs fonctions d'agents publics.

§1. Limitations des compétences territoriales ("ratione loci") et personnelle ("ratione personae").

La compétence territoriale du chef ne dépasse pas les limites géographiques de l'étendue ou l'aire de la chefferie, c'est-à-dire du ressort de la chefferie.

D'autre part, la compétence personnelle connaît aussi

des limites. La chefferie est administrée conformément aux coutumes, sous réserve de ce que prévoit l'ordonnance-loi du 12 mars 1969, et pour autant que ces coutumes ne soient pas contraires, ni à l'ordre public de l'Etat, ni aux dispositions législatives et réglementaires qui ont pour but de substituer aux coutumes des règles de droit écrit. Il apparaît, dès lors, nécessaire de savoir quelles mesures législatives ou réglementaires viennent limiter le champ d'application de la coutume en ce qui concerne précisément les personnes soumises aux pouvoirs du chef de chefferie.

En premier lieu, on peut affirmer que les pouvoirs du chef s'exercent sur tout citoyen Zaïrois qui a sa résidence principale dans le ressort de la chefferie (art.13, al.1er). Cela semble aller de soi pour les Zaïrois qui appartiennent à la collectivité coutumière reconnue comme chefferie par le Gouvernement. Mais qu'en est-il du cas des autres Zaïrois qui n'ont pas de "résidence principale" dans la chefferie ? La réponse nous est donnée par l'article 14 de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 précitée qui est ainsi rédigée :

"Les habitants sont soumis aux autorités de la collectivité locale dans laquelle ils se trouvent même si leur "séjour n'est que temporaire".

En d'autres termes, le chef n'a pas de pouvoir sur les Zaïrois qui se trouvent en dehors du ressort de sa chefferie. En revanche, il en a sur tous les Zaïrois se trouvant soit en permanence soit temporairement à l'intérieur des limites de la chefferie, sous réserve des dispositions législatives contraires.

C'est ainsi que certains Zaïrois échappent, dans une certaine mesure, à la compétence "ratione personae" du chef de chefferie. Il s'agit des Zaïrois à qui les obligations légales de travail prévues pour les habitants des

chefferies et des secteurs ne peuvent être imposées : ce sont les cas prévus par l'article 62 de l'ordonnance-loi n°69/012 du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales. Il s'agit plus précisément des personnes qui sont au service de l'Etat ou des collectivités locales, ou engagées dans les liens de contrat de travail ou d'apprentissage, ainsi que les personnes qui fréquentent des établissements scolaires reconnus.

Il en est de même des Zaïrois qui séjournent temporairement dans la chefferie, pour autant que la durée de leur séjour ne dépasse pas six mois. Le ministre de l'Intérieur peut étendre l'exemption à d'autres catégories de citoyens zaïrois.

Quant à l'extension des pouvoirs du chef coutumier sur les étrangers, il importe de distinguer le cas où le chef doit aide et protection aux populations d'une part, et, d'autre part, le cas où il impose des devoirs et obligations.

A/. Dans le cas où le chef doit aide et protection aux habitants qui se trouvent dans le ressort de sa chefferie, son action doit s'étendre à tout le monde, sans distinction de nationalité. En effet, tout étranger qui se trouve sur le territoire de la République du Zaïre, y jouit de la plénitude des droits civils et est protégé, dans sa personne et dans ses biens, au même titre que les Zaïrois,

en vertu de la législation présentement en vigueur (96),
sauf les exceptions établies par la loi en ce qui concerne
plus spécialement les biens (97).

Il importe de remarquer que l'article 31, alinéa 2,
ler, littera fr/, de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969
prévoit un autre cas où le pouvoir du chef s'étend à tout
le monde sans distinction de nationalité. Il s'agit
de la mise en détention, par le chef, pendant vingt-quatre
heures au maximum, de ceux qui, par leur conduite, compro-
mettraient, soit leur propre sécurité, soit la sécurité
d'autrui ou la tranquillité des habitants.

B/. Lorsqu'il s'agit d'imposer des devoirs et des obli-
gations, le pouvoir du chef de chefferie s'exerce également
sur les étrangers, sauf dans les cas où la loi prévoit
expressément des obligations propres aux nationaux zaïrois
ayant fixé leur résidence principale dans le ressort de la
chefferie.

(96) Voir les articles 6 à 18 de la Constitution (sous réserve
des droits réservés expressément et exclusivement aux
seuls Zaïrois) ainsi que l'article 7 du livre du code
civil zaïrois sur les personnes, tel qu'il découle du
décret du 20 février 1891 qui est toujours en vigueur.

Dans le même sens et en matière des droits civils, voir :

- DURIEUX, A., "Les Institutions politiques de la Républi-
que du Zaïre", op.cit., p.406.

- de BURLET, J., "Précis de droit international privé con-
golais", Bruxelles, Larcier, 1971, n°261, p.214.

Il convient de signaler que la Constitution de 1964 était
beaucoup plus explicite sur ce point. Son article 46 dis-
posait en effet : "Tout étranger qui se trouve sur le terri-
toire de la République jouit de la protection accordée
aux personnes et aux biens en vertu de la présente Consti-
tution, sauf les exceptions établies par la loi nationale".

(97) Voir plus spécialement les articles 14 et 14bis de la Consti-
tution (article 14bis tel que découlant de la loi n°71-
008 du 31 décembre 1971 portant révision de la Constitution,
J.O.R.Z., édition provisoire, 1972, n°2 du 15 janvier 1972)
ainsi que le décret du 24 juillet 1956 relatif à l'expropria-
tion pour cause d'utilité publique (B.O. 1956, p.1428):

Par contre, lorsqu'il s'agit des obligations et des devoirs propres aux nationaux zaïrois ayant fixé leur résidence principale dans le ressort de la chefferie, - par exemple, les travaux obligatoires prévus par les articles 58, 59 et 60 de l'ordonnance-loi n° 69/012 du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales -, les étrangers, même établis à titre définitif dans la chefferie, échappent à l'autorité du chef coutumier.

§2. Des limitations assignées à la compétence matérielle ("ratione materiae") de la chefferie

Les ressources de la chefferie étant assez limitées, le chef se verra souvent dans l'impossibilité de prendre des initiatives dans le sens de l'amélioration des conditions économiques, sociales et culturelles de ses administrés. C'est seulement dans la mesure où le trésor de la chefferie le lui permet que le chef pourra engager le personnel, qu'il pourra créer et organiser les services de la chefferie et, dès lors, venir en aide à ses administrés. C'est précisément pour éviter le déficit chronique que le budget annuel de la chefferie est soumis à l'approbation du Conseil et rendu exécutoire par le Commissaire de district (art.81, al.2 et 3) de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969).

D'autres limitations existent également en ce qui concerne la constitution et l'administration du patrimoine de la chefferie : c'est le Président de la République qui règlemente la gestion des biens meubles des chefferies et qui en fixe les modes et les conditions d'acquisition et d'aliénation (art.64).

La chefferie peut être dotée d'immeubles à titre de domaine public ou de domaine privé. Le domaine privé de la chefferie est géré par le chef.

D'autre part, l'acquisition à titre onéreux et des actes de disposition de biens immeubles doivent être autorisés par le Gouverneur de la Province (article 65).

§3. Des limitations assignées aux pouvoirs du chef de chefferie par le principe de la légalité administrative

L'action administrative du chef de chefferie ne peut pas s'exercer d'une manière arbitraire : elle est limitée par l'obligation de respecter certaines règles de droit public. Tel est le sens du principe de la légalité administrative, dont la méconnaissance par le chef peut donner lieu à des recours en annulation, devant la section administrative de la Cour d'Appel, pour violation de la loi. Mais que faut-il entendre par l'expression "violation de la loi" que la Constitution utilise dans ses articles 60 et 62 ?

I. Précisions sur la notion de légalité administrative

Sans doute, la légalité est-elle la qualité de ce qui est conforme à la loi, mais, dans cette définition, il faut entendre le mot "loi" dans son sens le plus large, c'est-à-dire dans son sens matériel.

Ainsi le mot "loi", dans l'expression "violation de la loi" utilisée dans les articles 60, alinéa 2, et 62, alinéa 2, de la Constitution, désigne d'une façon générale toute norme établie par un acte supérieur à l'acte incriminé, dans la hiérarchie des actes administratifs (98).

Le mot "loi" désigne, dès lors, le droit écrit par opposition au droit coutumier. La légalité administrative signifie donc la conformité au droit écrit et est synonyme de

(98) Dans le même sens : WALINE, M., "Précis de droit administratif", éd. Monchrestien, Paris, 1969, n°632, p.337.

de "régularité juridique" (99) de l'acte administratif sous tous ses aspects.

Dès lors, pour qu'un acte administratif du chef de chefferie soit légal, c'est-à-dire juridiquement régulier, il faut qu'il soit pris dans le domaine relevant de la compétence de son auteur et ce dans les formes prescrites par la loi; il faut, en outre, qu'il soit conforme aux règles de droit supérieures, que les conditions mises par la loi à l'exercice du pouvoir de prendre cette décision soient réunies, et enfin qu'il ait été fait en vue du but même qu'avait prévu le législateur" (100).

II. Les ouvertures (101) du recours pour excès de pouvoir contre l'action administrative du chef de chefferie

Le principe de la légalité administrative canalise la liberté d'action du chef de chefferie à deux niveaux différents : tantôt au niveau des conditions (formelles et matérielles) de l'accomplissement de l'acte administratif lui-même (il s'agit de la légalité de l'acte); tantôt au niveau du but déterminé que la loi assigne à tout acte administratif : l'intérêt public (il s'agit alors de la finalité de l'action administrative).

(99) WEIL, P., "Le droit administratif", P.U.F., coll. "Que sais-je ?", n°1152, Paris, 1968, p.86; et dans le même sens : VEDEL, G., "Droit administratif", P.U.F., coll. "Thémis", 4e éd. augmentée, Paris, 1968, pp.236-237.

(100) WALINE, M., op.cit., p.324, note n°2.

(101) Par "ouvertures", nous entendons ici les moyens que l'on peut faire valoir à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir. S'agissant d'un recours qui tend à l'annulation d'un acte administratif unilatéral, les "ouvertures" se ramènent aux griefs, c'est-à-dire aux critiques qui peuvent être valablement faites à cet acte administratif du point de vue de la légalité.

Dans le même sens : VEDEL, G., op.cit., p.510; et PEISER, G., "Droit administratif", Mémentos Dalloz, Paris, 1967, p.124.

A/. L'illégalité des actes administratifs du chef de chefferie et le recours pour excès de pouvoir.

Dans le langage du droit administratif, "l'excès de pouvoir est tout simplement synonyme de l'illégalité" (102). Or l'illégalité, au sens général du terme, est "la non-conformité au droit, l'irrégularité juridique" (103). Le recours pour excès de pouvoir tend donc au contrôle de la légalité, c'est-à-dire de la régularité juridique de l'acte administratif sous tous ses aspects.

Quelles sont, dès lors, les ouvertures au recours pour excès de pouvoir contre les actes administratifs du chef de chefferie ?

Selon la "summa divisio" classique (104), on distingue quatre ouvertures au recours pour excès de pouvoirs : 1°) l'incompétence; 2°) le vice de forme; 3°) la violation de la loi, 4°) le détournement de pouvoir.

L'incompétence est la violation des règles légales de compétence; le vice de forme est la violation des règles légales de forme; le détournement de pouvoir est la violation de la règle légale qui assigne un but déterminé à chaque acte administratif; la violation de la loi couvre tous les chefs d'illégalité qui ne se rapportent ni à la compétence, ni à la forme, ni au but (105).

En réalité, comme on peut s'en apercevoir, toutes les quatre ouvertures classiques au recours pour excès de

(102) VEDEL, G., op.cit., p.510.

(103) VEDEL, G., ibidem, p.513.

(104) Voir : VEDEL, G., op.cit., pp.510-513;
PEISER, G., op.cit., pp.121-123.

(105) Cfr VEDEL, G., op.cit., p.511.

pouvoir ne font que se référer chacune à un aspect particulier de l'illégalité. On remarquera d'ailleurs que le détournement de pouvoir est cité parmi les quatre ouvertures au recours pour excès de pouvoir, puisqu'il y s'agit aussi de violation de la règle légale qui impose un but déterminé à chaque autorité administrative (106).

Soucieux d'assurer une plus grande clarté dans notre exposé, nous pouvons regrouper les quatre ouvertures classiques en deux catégories : celles qui correspondent au contrôle objectif, par la juridiction administrative, de l'acte administratif attaqué (incompétence, vice de forme, violation de la loi) d'une part, et, d'autre part, celle qui correspond au contrôle subjectif de la régularité matérielle de l'acte, c'est-à-dire contrôle du mobile qui a inspiré l'acte administratif édicté par le chef (détournement de pouvoir) (107).

Quelles sont les ouvertures au recours pour excès de pouvoir qui correspondent au contrôle objectif de l'acte administratif attaqué ? Il y a trois cas concrets :

1/. L'incompétence : il y a incompétence lorsque le chef de chefferie a agi alors qu'il n'avait pas pouvoir légal de prendre cette décision, ce pouvoir étant dans les attributions d'une autre autorité publique

(106) Le détournement de pouvoir s'analyse ainsi comme une forme ou une variété de l'illégalité, c'est-à-dire de l'excès de pouvoir. Dans le même sens : PEISER, G., op.cit., pp.121-123; VEDEL, G., op.cit., pp.510-513; WALINE, M., op.cit., pp.327-351, n°608-664.

(107) L'ouverture du détournement de pouvoir sera donc examinée à part : voir sub littera B/ infra.

(administrative, judiciaire ou législative).

- 2/. Le vice de forme : il y a vice de forme lorsque le chef, édictant un acte administratif, a omis des formalités soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité.
- 3/. La violation de la loi (108) : il y a violation de la loi au sens matériel du mot (109), lorsque le chef de chefferie, en prenant une décision, n'a pas respecté les règles légales de fond ayant trait au contenu, c'est-à-dire à l'objet de l'acte et aux motifs de droit et de fait dont il procède (défaut ou inexactitude des motifs légaux). Si, par exemple, le chef de chefferie frappe d'une sanction disciplinaire un membre du personnel de la chefferie, il faudra, indépendamment des questions de forme et de compétence, et indépendamment de ses intentions, que la juridiction de de l'excès de pouvoir (qui est ici, au premier degré, la section administrative de la cour d'Appel) puisse examiner si la susdite sanction était prévue par un texte légal ("nulla poena sine lege"); si elle repose sur des motifs matériellement exacts; et si ces faits étaient de nature à justifier une sanction (110).

-
- (108) En réalité, ce moyen de recours pour excès de pouvoir paraît illogique, car l'incompétence, le vice de forme et même le détournement de pouvoir sont aussi des cas de "violation de la loi". Le sens traditionnel du "moyen de violation de la loi" s'explique cependant historiquement, dans le cadre des solutions jurisprudentielles de principe élaborées par le Conseil d'Etat français (sur ce point, voir VEDEL, G., op.cit., spécialement les pp.486-488 et 511).
- (109) Rappelons qu'il s'agit ici de la violation, non seulement de la loi, au sens formel (c'est-à-dire acte de valeur législative voté par l'Assemblée nationale et promulgué par le Président de la République), mais aussi de tout acte supérieur à l'acte attaqué dans la hiérarchie des actes administratifs.
- (110) Sur ce point, voir VEDEL, G., op.cit., p.512; PEISER, G., op.cit., pp.125-126; WALINE, M., op.cit., pp.336-346, ns 629-648.

B/. La finalité de l'action administrative du chef de chefferie et le reccours pour détournement de pouvoir.

Dans toutes les matières où le chef n'a qu'une compétence liée, c'est-à-dire là où la loi lui dicte la conduite à suivre, et même dans le domaine relevant de son pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire de son pouvoir d'appréciation souveraine de l'opportunité de ses actes, ses décisions doivent pouvoir se justifier par la règle de droit : elles doivent poursuivre le but d'intérêt public prévu et voulu par le législateur. Sinon, le chef se rendrait coupable de détournement de pouvoir.

Il peut y avoir détournement de pouvoir dans les trois hypothèses suivantes (111) :

- 1°) ou bien le chef de chefferie a agi dans un but totalement étranger à l'intérêt public que la loi assigne à son acte dans une matière déterminée;
- 2°) ou bien il a agi dans un but d'intérêt public autre que celui en vue duquel il devait agir;
- 3°) ou bien encore le chef a utilisé, "pour atteindre un certain résultat, une autre procédure que celle prévue par la loi, une procédure qui ne pouvait être légalement utilisée dans ce cas, mais aurait pu l'être en vue d'un autre but" (112) (c'est le cas de détournement de procédure) (113).

(111) Dans le même sens : PEISER, G., op.cit., p.126; VEDEL, G., op.cit., pp.533-537; WALINE, M., op.cit., pp.336-346, ns 629-648.

(112) WALINE, M., op.cit., p.350, n°663. C'est nous qui soulignons.

(113) En réalité, comme le relève judicieusement le Professeur G.VEDEL, le détournement de procédure n'est qu'une variété de détournement de pouvoir. En effet, il s'agit toujours de l'usage par un agent public de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés" (VEDEL, G., op.cit., p.537).

Voir aussi : CAMUS, G., "Réflexions sur le détournement de procédure", R.D.P., Paris, 1966, p.65.

Dans le premier cas, il y a détournement de pouvoir lorsque le chef a poursuivi soit un intérêt personnel, soit l'intérêt d'un tiers ou d'une catégorie de tiers en faveur de qui, pour des raisons diverses (amitié personnelle, passion politique, intérêt financier, etc), il a pris une mesure qui n'est nullement inspirée par l'intérêt public.

Mais le détournement de pouvoir ne sera établi que si le chef de chefferie a poursuivi uniquement ou principalement ce but d'intérêt privé. En effet, le chef ne commettrait pas de détournement de pouvoir si, en usant de ses pouvoirs dans le but d'intérêt public en vue duquel ils lui ont été conférés, il poursuit en même temps, mais à titre subsidiaire, d'autres objectifs. Ainsi, le moyen de détournement de pouvoir ne peut triompher que si le but illicite et l'absence de but licite sont prouvés à la fois (114). A cet égard, le Professeur C.CAMBIER enseigne précisément que le détournement de pouvoir est "un moyen qui ne peut être retenu que si aucun autre but ne peut être donné à l'acte : à des raisons de favoritisme, des considérations en rapport avec l'intérêt général peuvent s'ajouter" (115).

Dans le deuxième cas, il y a détournement de pouvoir lorsque le chef a poursuivi un certain but d'intérêt public

-
- (114) Dans ce sens, voir : "Répertoire des arrêts et avis", du Conseil d'Etat de Belgique", éd. Bruylant, Bruxelles, 1962, p.263; voir aussi : HOFFLER, J. : "L'annulation pour détournement de pouvoir", Rev. Admin., (Bruxelles), 1954, pp.101 et suiv.
- (115) CAMBIER, C., "Droit administratif", op.cit., p.264. C'est nous qui soulignons.

(116), certes, mais non celui qu'il devait légalement poursuivre en usant du pouvoir particulier qui lui a été conféré par la loi (117).

Dans le troisième cas, il y a détournement de pouvoir, par de truchement du détournement de procédure, lorsque le chef de chefferie a, par exemple, pour punir un adversaire politique, utilisé la réquisition à la place de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En réalité, le moyen de détournement de pouvoir dans les différentes hypothèses relevées ci-dessus, est beaucoup plus difficile à prouver que les autres vices de l'acte administratif du chef de chefferie, puisqu'il s'agit d'établir "l'intention psychologique" (118), c'est-à-dire sonder les mobiles cachés ou les vices affectant les desseins de l'auteur.

C'est pour cela que, le plus souvent, le détournement de pouvoir est considéré comme un "moyen subsidiaire" (119) : chaque fois que la juridiction administrative dispose de plusieurs moyens pour annuler un acte administratif, elle l'annule de préférence en se fondant sur d'autres moyens d'illégalité, notamment sur les moyens tirés du défaut ou

-
- (116) Dans les textes officiels, l'expression d'"INTERET PUBLIC" se présente souvent sous des vocables divers : "intérêt général", "utilité publique", "intérêt local" ...
Par rapport à "l'intérêt local", l'expression d'"intérêt général" signifie tout intérêt public des collectivités géographiquement plus vastes que la collectivité locale (chefferie, secteur, centre). En effet, l'intérêt local est aussi un "intérêt public", mais il est territorialement limité à l'aire de la collectivité locale.
- (117) Voy., "Encyclopédie Dalloz de Droit administratif", n°565, p.676 et PEISER, G., op.cit., p.126.
- (118) Dans le même sens : VEDEL, G., op.cit., p.537; WALINE, M., op.cit., ns 649-652, pp.346-347; CAMBIER, C., op.cit., p.264; voir surtout : LEMASURIER, J., "La preuve dans le détournement de pouvoir", R.D.P., Paris, 1959, p.36.
- (119) Dans le même sens : CAMBIER, C., op.cit., p.264; WALINE, M., op.cit., n° 656, p.349.

de l'inexactitude des motifs légaux de l'acte incriminé (120).

§4. Des limitations de l'action administrative du chef de chefferie par voie de contrôles administratifs exercés par les autorités de tutelle administrative.

I. L'exercice du pouvoir de tutelle sur le chef et sur ses actes administratifs.

La chefferie étant une entité administrative autonome, le chef de cette collectivité locale ne peut, en cette qualité, être soumis à un contrôle hiérarchique, mais seulement à un pouvoir de tutelle. Mais le chef de chefferie est, comme on l'a vu plus haut, une autorité administrativement hybride qui, en vertu du dédoublement fonctionnel, agit tantôt comme agent de gouvernement, et tantôt comme représentant de cette personne publique décentralisée qu'est la chefferie. C'est en cette dernière qualité que nous l'envisageons ci-après et qu'il échappe au contrôle hiérarchique, pour n'être soumis qu'au pouvoir de tutelle des autorités supérieures.

En matière d'intérêt local, les organes de la chefferie (conseil et chef) ne sont pas soumis au pouvoir hiérarchique des représentants du pouvoir central (administrateur de territoire, commissaire de district, gouverneur de province, ministre de l'Intérieur et des Affaires coutumières et président de la République), mais uniquement au pouvoir de tutelle de ces derniers. Aucune de ces autorités de tutelle ne peut, dès lors, annuler les actes administratifs des organes de la chefferie (ceux-ci étant des autorités décentralisées) ou se substituer à eux que dans des cas expressément prévus par le législateur lui-même.

(120) Voir : WALINE, M., op.cit., n°664, pp.350-351.

Il y a là quelque chose de très différent du pouvoir hiérarchique qui permet, en principe, au supérieur administratif d'annuler ou de modifier inconditionnellement, sous la seule réserve des droits acquis (121), les décisions de l'inférieur.

Par contre, le pouvoir de tutelle n'existe que s'il est prévu par la loi; il n'a pour objet que le maintien ... des actes juridiques des personnes publiques décentralisées dans les limites de la légalité et dans celles de la conformité avec l'intérêt général.

Le pouvoir de tutelle est soit général, soit spécial. Dans le premier cas, il s'exerce par l'annulation généralement précédée d'une suspension de tout acte administratif émanant d'une administration décentralisée et non conforme à la loi ou à l'intérêt général.

C'est ainsi que l'administrateur de territoire peut suspendre et le commissaire de district peut annuler les règlements d'administration locale de la chefferie et de police pris par le chef (art.324, al.2). Dans le second cas, le pouvoir de tutelle s'exerce par voie d'avis ou d'autorisation préalable à l'accomplissement de l'acte; ou postérieurement à la prise de l'acte par voie d'approbation sans laquelle l'acte ne peut, en droit, sortir d'effets. Précisons que la tutelle spéciale qui, en plus de la tutelle générale doit être précisément et expressément prévue, ne s'exerce que pour les seuls actes strictement énumérés par

(121) Sur la théorie des droits acquis et ses applications en droit administratif, voir notamment :

- VEDEL, G., op.cit., pp.175-179;
- CAMBIER, C., op.cit., p.566;
- BATAILLER, F., "Les "beati possidentes" du droit administratif (Les actes unilatéraux créateurs de privilèges)", R.D.P., Paris, 1965, pp.1051 et suiv.

la loi elle-même.

Ainsi, toute décision du chef, sur avis conforme du Conseil de la chefferie, d'engager des étrangers comme membres du personnel de la chefferie doit être soumis à l'autorisation du gouverneur de la Province (art.56).

Aussi le chef de la chefferie ne peut pas, sauf cas d'urgence, intenter une action dans laquelle la chefferie intervient comme partie demanderesse sans l'approbation du gouverneur de province, le commissaire de district entendu (art.30, al.2).

D'autre part l'approbation du Commissaire de district est requise pour que le chef, pour des raisons d'hygiène, de salubrité publique ou d'intérêt de la communauté, défende aux habitants de s'installer ou de résider dans telles parties de la chefferies qu'il détermine (art.33, al.1er).

Enfin, la loi reconnaît à l'autorité de tutelle un pouvoir exceptionnel qui, manifestement, dépasse le simple contrôle : c'est celui de se substituer à l'autorité de tutelle et d'agir en ses lieu et place afin de pallier la carence de celle-ci ou sa mauvaise volonté. On l'appelle "tutelle de substitution d'office" (122).

C'est, en l'occurrence, d'une part, le pouvoir du commissaire de district de prendre d'office la décision, en la motivant, en cas de carence du chef ou de refus du Conseil de la chefferie, cas visé par l'article 33, alinéa 2, susvisé; c'est d'autre part, le pouvoir de l'administrateur de territoire de procéder d'office à la désignation d'un

(122) Sur la notion et la portée de la "tutelle coercitive", voir :
 - VEDEL, G., op.cit., pp.343, 566 et 607
 - CAMBIER, C., (précis), op.cit., p.455
 - WALINE, M., op.cit., n°579, pp.310-311.

agent administratif pour assurer l'intérim du personnel d'une collectivité locale, pour un délai qui ne peut toutefois pas dépasser six mois (art.53).

II. Rôle éducatif de l'Administration territoriale auprès des chefs coutumiers

Par le biais de l'exercice du pouvoir de tutelle, les fonctionnaires et agents du service territorial assurent, auprès des chefs coutumiers, un rôle éducatif ou un rôle important d'initiation de ceux-ci à la vie politique moderne, et surtout aux techniques de gestion administrative moderne, à partir des responsabilités et des fonctions assez modestes, certes, mais réelles.

§5. Le contrôle juridictionnel des actes du chef de chefferie

Les cours et tribunaux Zaïrois exercent eux aussi un contrôle sur l'exercice des fonctions administratives du chef de chefferie de deux manières différentes : par voie de censures directes et par voie de censures indirectes.

I. Censures directes de l'illégalité des actes administratifs du chef de chefferie : ANNULLATION et INDEMNITE

Le contrôle juridictionnel qui paraît assurer le mieux le respect de la légalité par le chef de chefferie est le recours pour excès de pouvoir qui tend à l'annulation, pour violation de la loi, des actes, règlements et décisions des organes de la chefferie. Les juridictions compétentes sont : la section administrative de la Cour d'Appel (123), au premier degré, et la section administrative de la Cour

(123) Il y a trois cours d'Appel au Zaïre : celle de KINSHASA, celle de LUBUMBASHI, et celle de KISANGANI.

suprême de justice, au degré d'appel (124).

Il convient de noter à ce propos que, dans la République du Zaïre, il n'existe qu'un seul ordre de juridictions : l'ordre judiciaire; il n'y a pas de tribunaux administratifs séparés des tribunaux judiciaires, comme en France, et, dans une certaine mesure, en Belgique. Mais au Zaïre, l'organisation des juridictions supérieures de l'ordre judiciaire présente cependant une particularité très importante. En effet, la Cour suprême de Justice ainsi que les trois cours d'appel présentement existantes comprennent chacune deux sections : une section judiciaire et une section administrative. La section judiciaire correspond aux juridictions supérieures de l'ordre judiciaire françaises et belges; la section administrative correspond, pour sa part, aux juridictions de l'ordre administratif françaises et belges (125).

Comment, dès lors, peuvent s'exercer les censures juridictionnelles directes de l'illégalité des actes administratifs des organes de la chefferie ?

L'article 62, alinéas 1 et 2, de la Constitution dispose :

"Les cours d'appel comprennent une section judiciaire
"et une section administrative (al.1er).

"La section administrative est compétente pour connaître

(124) Il est intéressant de relever à ce propos qu'en droit zaïrois, comme en droit belge, la cassation en matière administrative n'est pas organisée. En droit français, par contre, elle est organisée et la juridiction compétente est le Conseil d'Etat de France (sur la cassation administrative en France, voir : VEDEL, G., op.cit., pp.434-435 et pp.444-445).

(125) Voir le "Mémoire explicatif" de la constitution du 24 juin 1967, M.C., n°14 du 15 juillet 1967, p.560, col.2.

"en premier ressort des recours en annulation pour violation de la loi, formés contre les actes, règlements et décisions des autorités administratives provinciales et locales" (alinéa 2).

Le chef de chefferie étant, avons-nous vu, une autorité administrative locale, ses actes, règlements et décisions peuvent faire l'objet de recours en annulation pour violation de la loi (sens matériel) devant la section administrative de la Cour d'Appel dans le ressort de laquelle se trouve la chefferie.

La chefferie peut aussi du fait de ses organes d'action, être déclarée civilement responsable par les cours et tribunaux ordinaires (126). La juridiction compétente, dans ce cas, est déterminée par le montant calculé en zaires de l'indemnité exigée (126bis).

II. Censure indirecte de l'illégalité des actes administratifs du chef de chefferie : contentieux de la légalité

Nous venons de voir que les censures directes, dont l'objet est surtout l'annulation par la juridiction administrative, des actes, règlements et décisions du chef de chefferie entachés d'illégalité, constituent la sanction la plus énergique du principe de la légalité administrative.

L'exception d'illégalité constitue un moyen différent de celui du recours pour excès de pouvoir : il s'agit d'un moyen moins énergique, il est vrai, par lequel le contrôle juridictionnel est mis en oeuvre d'une manière indirecte.

- 26) Voir l'ordonnance-loi n°69/044 du 1er octobre 1969 relative aux dommages causés par les troubles (M.C., 1969, n°19 du 1-10-69, p.787) a abrogé l'ancienne ordonnance législative n°11/215 du 21 mai 1960 qui instituait la responsabilité civile des communes et des circonscriptions en cas de troubles.
- 26bis) Voir l'ordonnance-loi n°68/248 du 10 juillet 1968 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires (M.C., 1968, p.1340), telle que modifiée et complétée à ce jour, spécialement en ses articles 117 à 147 relatifs à la compétence (matérielle et territoriale) des tribunaux civils zairois.

L'exception d'illégalité consiste en ce que, à propos d'un procès intéressant l'application d'un acte administratif, la partie litigante intéressée invoque l'illégalité et, partant, l'inapplicabilité d'un acte administratif dans le cas d'espèce.

En pareil cas, le juge n'a pas la possibilité d'annuler l'acte administratif incriminé, car il n'est pas compétent pour connaître du recours direct en annulation; mais il doit, dans le cas d'espèce, se limiter à en refuser l'application. Autrement dit : dans le contentieux de l'appréciation de légalité, le juge ne peut ni condamner pécuniairement l'Administration (cas du contentieux de pleine juridiction), ni annuler l'acte administratif entaché d'illégalité (cas de contentieux de l'annulation), mais il doit seulement constater l'illégalité de l'acte administratif attaqué et en refuser l'application dans le cas d'espèce.

Alors que, dans le cas de l'annulation, l'acte administratif est jugé illégal "erga omnes", ici, dans le cas de l'exception d'illégalité, il n'est jugé illégal que "erga partes", étant bien entendu que cet acte demeure, en principe, applicable dans les autres cas. Alors que la compétence pour connaître des recours en annulation, pour violation de la loi, des actes, règlements et décisions des autorités administratives appartient exclusivement aux sections administratives des cours d'appel et de la cour suprême de justice, l'exception d'illégalité, elle, peut être soulevée devant toutes les juridictions judiciaires du Zaïre.

Le juge, devant qui une exception d'illégalité est soulevée, doit considérer cet incident comme une question préalable qu'il doit résoudre lui-même et poursuivre ensuite

la solution de l'affaire pendante devant sa juridiction (127).

L'article 57, alinéa 2, de la Constitution dispose :

"Les cours et tribunaux n'appliquent les actes
"des autorités administratives que pour autant
"qu'ils soient conformes aux lois".

Ainsi les cours et tribunaux zaïrois peuvent refuser d'appliquer des actes, des règlements ou des décisions du chef ou du Conseil de chefferie s'ils les jugent contraires aux lois de la République.

Il convient de relever que le terme "tribunaux" étant très général, il engobe les tribunaux du droit écrit ainsi que les tribunaux coutumiers, du moins dans la période transitoire actuelle en attendant l'institution des tribunaux de paix prévus par le nouveau code judiciaire qui date du 10 juillet 1968.

Toujours dans la période transitoire actuelle, il se pose ici une question délicate : comment le chef, membre de droit de tout tribunal de sa chefferie, s'opposerait-il à l'application d'un acte administratif pris par lui-même pour le motif que cet acte ne serait pas conforme aux lois de la République ?

Il s'agit là d'un problème qui tient au cumul dans son chef

27) A cet égard, l'article 57, al.2, de la Constitution zaïroise et l'art.107 de la Constitution belge sont conçus "mutatis mutandis" presque de la même manière. Pareille disposition constitutionnelle n'existe point en droit français. Sur cette question en droit belge, voy. CAMBIER, C., "Droit administratif", op.cit., pp.592-599. Il est intéressant de relever ici qu'en droit français, "il y a interdiction absolue aux tribunaux judiciaires non répressifs d'apprécier la légalité des actes administratifs (...)" (voy. VEDEL, G., op.cit., pp.125-131 et pp. 280-281).

des fonctions administratives et juridictionnelles. Nous y reviendrons dans la suite de la présente étude (128).

Avec la mise en oeuvre prochaine des tribunaux de paix prévus par le nouveau code judiciaire du 10 juillet 1968, le problème du cumul des pouvoirs par le chef de chefferie sera résolu, car il y aura une séparation très nette entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif. Il y aura des juges de paix distincts des chefs de chefferie.

§6. Des sanctions à l'endroit des chefs coutumiers

Une règle juridique dont la violation n'appelle aucune sanction relèverait du droit imparfait; aussi a-t-il été prévu des sanctions à l'endroit du chef de chefferie qui enfreindrait les lois et les principes qui doivent guider ses actes. Nous distinguerons trois sortes de sanctions : des sanctions pénales, des sanctions civiles et des sanctions disciplinaires.

I. Des sanctions pénales

Il s'agit ici des sanctions issues de la responsabilité pénale du chef considéré en sa qualité de personne chargée d'un service public. L'ordonnance-loi du 12 mars 1969, tout comme le décret du 10 mai 1957, ne prévoit aucune sanction pénale à l'endroit du chef coutumier, agissant en tant que tel. Cela ne veut pas dire cependant qu'il est pénalement irresponsable au regard du droit écrit, même s'il l'est, dans une très large mesure, au regard du droit coutumier qui consacre son caractère sacré.

(128) Voir infra : P.III, chap.II, section II, §4.

Etant une autorité administrative locale au regard du droit public écrit (129), le chef de chefferie tombe sous l'empire des dispositions du code pénal zaïrois (=C.P.Z.) qui mettent en jeu la responsabilité pénale des fonctionnaires et agents publics en général. Ces dispositions du code pénal sont de deux ordres : les unes érigent en infractions spéciales certains faits prévus par le législateur lorsque ceux-ci sont commis par des fonctionnaires ou agents publics; les autres aggravent la peine normalement prévue lorsque l'auteur de l'infraction est une personne chargée d'un service public et agissant dans l'exercice ou en vertu de ses fonctions publiques.

S'agissant, d'une part, des faits érigés en infractions spéciales par le législateur lorsque leur auteur est un fonctionnaire ou agent public, nous pouvons, à titre d'exemples, citer : des détournements et concussions commis par des fonctionnaires publics (art.145 et 146 du C.P.Z., livre II); la corruption des fonctionnaires (art.147 à 149); les atteintes portées par des fonctionnaires aux libertés et aux droits garantis aux particuliers (art.180) etc. Ainsi, par exemple, l'article 180 du C.P.Z., livre II érige en infraction spéciale les faits prévus par cette disposition, lorsqu'ils sont commis par un fonctionnaire, - en l'occurrence le chef de chefferie -, agissant illégalement et arbitrairement (130).

S'agissant d'autre part, des infractions dont la peine

(129) Voy. les art.18 et 19 combinés de l'ord.-loi n°69/012 du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales (chefferies, secteurs et centres).

(130) Voir, Elis., 14 mai 1949, in R.J.C.B., p.139 et Léo., 1er octobre 1935, in R.J.C.B., 1936, p.19.

est aggravée lorsque leur auteur est un fonctionnaire ou agent public, on peut citer, par exemple : le faux commis en écritures (art.125); le vol (art.81/3°); l'attentat à la pudeur et le viol (art.171bis/4°); les atteintes portées aux libertés et aux droits garantis aux particuliers (art.46 et 180).

Ainsi, par exemple, en vertu de l'article 167 du code pénal, livre II, tout attentat à la pudeur commis sans violence, ruse ou menaces sur la personne ou à l'aide d'un enfant âgé de moins de quatorze ans, est puni d'une servitude pénale de cinq à quinze ans. Si l'attentat a été commis par un fonctionnaire, -en l'occurrence le chef de chefferie -, le minimum de la peine de cinq ans sera doublé et donc porté à dix ans, en vertu de l'article 171bis/4° du C.P.Z., livre II.

De même, par exemple, tout acte arbitraire et attentatoire aux libertés et aux droits garantis aux particuliers par des textes législatifs et réglementaires, ordonné ou exécuté par un fonctionnaire, -en l'occurrence le chef de chefferie -, sera puni d'une servitude pénale de quinze jours à un an et d'une amende (...) ou d'une de ces peines seulement; alors que normalement la peine prévue par l'article 46, alinéa 1er, du code pénal est de huit jours à six mois de servitude pénale et d'une amende (...) ou d'une de ces peines seulement. Si le susdit acte arbitraire et attentatoire aux libertés et aux droits garantis aux particuliers par la loi, a été commis par le chef de chefferie avec préméditation, la peine sera, en vertu de l'article 180, alinéa 2, du C.P.Z., livre II, celle prévue par l'article 46, alinéa 2, c'est-à-dire un mois à deux ans de servitude pénale et une amende (...); les peines étant cumulatives dans ce dernier cas.

II. Des sanctions civiles

Le chef coutumier qui, en tant que personne privée, cause par sa faute un dommage à autrui doit normalement réparation. Mais il peut arriver que le préjudice trouve sa cause dans le fait objectif du service; le chef ne sera responsable que là où l'action a pour cause sa faute personnelle propre. A ce propos, le Professeur C.CAMBIER explique : "(...) là où l'action a pour cause la faute personnelle propre au fonctionnaire, elle ne peut avoir pour objet que la seule responsabilité de celui-ci. C'est que l'organe a, par sa conduite, fait la cause sienne et a cessé de s'intéresser dans l'Etat. Il se découvre dès lors comme le seul responsable de l'acte incriminé" (131).

Rappelons que, comme la chefferie et les autres collectivités locales sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des infractions commises à l'aide de violence ou de menaces, sur leur territoire par des attroupements ou des rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées, c'est le chef qui répondra en justice de l'action qui peut être intentée à la chefferie dans pareilles circonstances (132).

Mais quelle que soit l'action en question, le Conseil de

(131) Voy., CAMBIER, C., "La responsabilité de la puissance publique et de ses agents", Larcier, Bruxelles, 1947, p.254.

(132) Voy. l'O.L. n°69/044 du 1er octobre 1969 relative aux dommages causés par les troubles (in M.C., n°19 du 1er octobre 1969, p.787).

Remarquons que cette O.L. a abrogé, dans ses dispositions relatives à la part de responsabilité de la République, l'ord.-lég. n°11/215 du 21 mai 1960 relative à la responsabilité des communes et des circonscriptions indigènes en cas de troubles.

Sur cette ordonnance législative, voir : VERWILGHEN, M., "Pour une réforme du décret du 10 vendémiaire", Ann. Droit, Louvain, vol.XXVII, 1967, n°18-19, pp.101-135, spécialement les pp.112-113.

chefferie est seul maître du procès (art.30, in fine de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 sur les collectivités locales).

III. Des sanctions disciplinaires (133)

Les sanctions disciplinaires dont le chef est passible sont prévues aux articles 24 et 25 de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969.

- 1°) La réprimande et le blâme (peines disciplinaires morales) sont prononcés par le commissaire de district sur proposition de l'administrateur de territoire;
- 2°) la suspension avec privation du traitement pendant une période de trois mois au maximum, par le Gouverneur de province sur proposition du commissaire de district;
- 3°) tandis que la démission d'office et la révocation ne peuvent être prononcées que par le ministre de l'Intérieur, sur proposition du gouverneur de province.

Enfin, le législateur spécifie les cas où seront ou pourront être prononcées les sanctions disciplinaires autres que morales (art.25) :

- a) - est démis d'office, le chef qui se rend coupable de négligences graves et répétées dans l'exercice de ses fonctions ou qui porte atteinte à la dignité de celles-ci.
- b) - Peut être révoqué, le chef qui encourt une peine de plus de deux mois de servitude pénale principale.
- c) - Enfin est suspendu de ses fonctions, le chef mis en détention.

133) Sur le droit disciplinaire en général, voir :

- DELPERÉE, F., "L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique", Librairie Universitaire, Louvain, 1968, spécialement les pp.157 et suiv.
- CAMBIER, C., "Principes du contentieux administratif", Larcier, t.II, Bruxelles, 1964, spécialement les pp.313 et suiv.
- NEZARD, H., "Les principes généraux du droit disciplinaire", thèse, Paris, 1903.

Sur ce dernier point, une précision s'impose : les sanctions disciplinaire et pénale (134) sont, en principe, indépendantes (135) et peuvent aller l'une sans l'autre. Mais ici, exceptionnellement, en ce qui concerne précisément - et en l'occurrence -, le chef de chefferie, la détention (136) entraîne nécessairement, pour lui, la suspension de ses fonctions, en vertu de l'article 25, alinéa 3, de l'ordonnance-loi du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales.

Il importe de relever enfin que, en cas de sa révocation et de sa démission d'office, le chef de chefferie a un recours administratif auprès du Président de la République qui décide alors en dernier ressort (art.24, al.3).

§7. Y a-t-il des limitations assignées aux pouvoirs du chef de chefferie par la coutume ?

Assurément. Nous aborderons ce point d'une manière plus approfondie dans la dernière partie de la présente étude, là où nous examinerons le problème du contrôle de l'exercice des pouvoirs de l'ensemble des autorités traditionnelles en droit positif zaïrois (137).

Section V. Du rôle juridictionnel des autorités traditionnelles
Son fondement juridique, son étendue et ses limites
légales.

(134) Sur la distinction des sanctions disciplinaire et pénale, voy. DELPEREE, F., op.cit., p.186 (conclusion).

(135) Sur le caractère autonome du droit disciplinaire, voy. CAMBIER, C., "Droit administratif", Larcier, 1968, p.315 et note n°3.

(136) La "détention préventive" n'étant pas une peine, nous pensons qu'elle ne peut pas entraîner nécessairement pour le chef de chefferie la suspension de ses fonctions.

(137) Voy. infra, : IIIe Partie, chap.II, section II, §7 et §8.

§1. Les bases légales des juridictions coutumières

En attendant la mise en oeuvre des tribunaux de paix prévus par le code de l'organisation et de la compétence judiciaires du 10 juillet 1968 (art.24 à 30), les "juridictions indigènes", telles qu'organisées par les décrets coordonnés par l'arrêté royal du 13 mai 1938, ont été provisoirement maintenus en place (art.173, al.2, du code judiciaire). L'article 168, alinéa 1er, de ce code dispose d'ailleurs expressément que "(...) les tribunaux de ville, de territoire, de commune, de centre, de secteur et de chefferie sont maintenus jusqu'à l'installation des tribunaux de paix". Et l'alinéa 2 du même article 168 d'ajouter : "Ils jugent suivant les règles de fond, de compétence et de procédure applicables avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance-loi".

§2. Sortes des juridictions coutumières

On peut en distinguer deux sortes.

- La première sorte comprend les juridictions traditionnelles dont la composition et le ressort sont, en principe, déterminés par la coutume. Ce sont : les tribunaux de chefferie (principaux et secondaires) et les tribunaux secondaires de secteur (133).
- La seconde sorte de juridictions coutumières comprend celles qui ne trouvent pas leur origine dans la tradition ancestrale, car elles sont créées précisément pour doter d'une justice régulière des entités politico-administratives de conception nouvelle. Ce sont : les tribunaux de secteur, de centre, de commune, de territoire et de ville.

138) Voy. les articles 1, 2, 3, et 4 des décrets coordonnés par l'A.R. du 13 mai 1938, in Codes Pir^on, éd.1960, t.II, p.116.

Dans la présente étude, nous ne retiendrons que la première sorte de juridictions coutumières, c'est-à-dire celles dont la composition et le ressort sont déterminés par la coutume. Il s'agit précisément des tribunaux de chefferie, tant principaux que secondaires, et des tribunaux secondaires de secteur. Encore qu'ils ne soient pas de "juridictions traditionnelles", les tribunaux principaux de secteur nous intéresseront également, parce que les autorités traditionnelles y jouent un rôle assez important.

§3. Organisation et composition des tribunaux coutumiers

I. Organisation territoriale

Le ressort des tribunaux principaux de chefferie et de secteur se confond respectivement avec le territoire de la chefferie et du secteur; celui des tribunaux secondaires de chefferie et de secteur est déterminé par la coutume.

II. Composition

A/ Les juges des tribunaux de chefferie, tant principaux que secondaires, sont désignés par la coutume. A cette règle, le législateur a apporté deux exceptions :

- 1°) quelle que soit la coutume, le chef d'une chefferie a la faculté de faire partie de tous les tribunaux de chefferie (art.3 des décrets coord.);
- 2°) le ministre de la Justice peut, de son côté, après avis du président du tribunal de territoire, désigner - et aussi démettre - certains juges choisis par lui pour faire partie des tribunaux principaux et secondaires

de la chefferie (139).

B/ Les juges des tribunaux principaux de secteur sont nommés par le ministre de la Justice (140), après avis du président du tribunal de territoire, parmi les notables du secteur. Les chefs des groupements coutumiers incorporés dans le secteur font de droit partie du tribunal. Le chef de secteur en est de droit le président.

C/ Quant aux tribunaux secondaires, leur composition est déterminée par la coutume. Toutefois, le ministre de la Justice peut nommer, pour en faire partie, des personnes non désignées par la coutume (141).

§4. L'étendue du pouvoir juridictionnel des autorités traditionnelles

Dans les limites de la présente étude, il ne peut être question que d'indiquer dans leurs grandes lignes et dans leurs principes de base, les règles fixant la compétence des tribunaux traditionnels.

Il s'agit d'une matière fort complexe, car la coutume ne distingue pas clairement et nettement les contestations de droit privé des affaires d'ordre répressif. Tantôt la coutume applique des sanctions pénales là où le droit écrit d'inspiration européenne ne voit que des contestations d'ordre purement privé. (142); tantôt la coutume ne voit que des

(139) - Voy. l'article 168, al.4, de l'O.-L. n°68/248 du 10 juillet 1968 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires (M.C., 1968, p.1340) que nous désignons ici par l'expression "code judiciaire de 1968".
- Nous montrerons ultérieurement le caractère inconstitutionnel de cette disposition législative (Voir infra : IIIe partie, chap.II, section II, §6).

(140) Ibidem.

(141) Ibidem.

(142) C'est notamment le cas en matière de "dette".

atteintes à des droits privés là où le droit écrit réprimeraient les faits comme des atteintes à l'ordre public (143).

Pour clarifier quelque peu la situation, le législateur a tenté d'établir une certaine distinction entre les contestations d'ordre purement privé et celles susceptibles d'entraîner des sanctions pénales.

C'est ainsi qu'au civil, les tribunaux coutumiers connaissent, en principe, de toutes les contestations entre nationaux zaïrois (144) aux deux conditions suivantes :

- "1°) que les contestations ne doivent pas être tranchées
- " par l'application du droit écrit;
- "2°) que le défendeur se trouve dans le ressort du
- " tribunal" (article 11 des décrets coordonnés).

Au pénal, les tribunaux coutumiers sont compétents pour connaître, toujours à l'égard des seuls autochtones du Zaïre, des faits qui, tout en ne donnant pas matière à contestation entre personnes privées, sont réprimés par la coutume ou une loi écrite attribuant d'une manière expresse, compétence aux juridictions coutumières (art.12, al.1 des décrets coord.). Autrement dit, les juridictions traditionnelles ne sont, en principe, compétentes que pour connaître des infractions pénales de caractère coutumier, et exceptionnellement d'autres infractions prévues par la loi écrite et dont celle-ci leur déférerait la compétence par une disposition expresse.

En réalité, l'étendue de la compétence "ratione materiae" des tribunaux traditionnels est fort restreinte; elle

(143) C'est notamment le cas de l'adultère de la femme mariée.

(144) Sous réserve, bien entendu, des dispositions législatives en vertu desquelles certains Zaïrois échappent à la compétence des juridictions coutumières.

est d'ailleurs doublement limitée.

- D'une part, le principe de leur compétence illimitée à l'endroit des faits réprimés par la seule coutume n'a qu'une portée fort restreinte, car les peines qu'ils peuvent appliquer sont déterminées par la loi dans une mesure très étroite; il s'agit d'ailleurs des peines peu graves (145).

- D'autre part, il existe une limitation parallèle de la compétence "ratione materiae" des tribunaux coutumiers en ce qui concerne les faits infractionnels relevant à la fois de la coutume et de la loi écrite. Ils ne peuvent juger ces faits qu'aux deux conditions suivantes :

1°) que si, le fait étant réprimé à la fois par la coutume et par la loi écrite, celle-ci ne commine pas une peine supérieure à cinq ans de servitude pénale;

2°) et que les circonstances de l'infraction permettent, de surcroît, de ramener la peine méritée au maximum d'un mois de servitude pénale et de (dix zaires) d'amende (46).

Il est intéressant de remarquer par ailleurs que la loi reconnaît au tribunal de territoire, à l'égard de tous les tribunaux coutumiers de son ressort, la faculté de se réserver, par mesure d'ordre intérieur, la connaissance de telles affaires qu'il détermine, le droit d'évocation et le droit de révision, soit sur requête, soit même d'office.

Par le biais de ces prérogatives légales (147),

(145) Nous allons énumérer ces peines ci-dessous, dans ce même paragraphe.

(146) Argument "a contrario" tiré de l'art.13 des décrets coordonnés sur les juridictions indigènes.

(147) Voy. les articles 14 et 15 des décrets coordonnés sur les juridictions indigènes.

l'administrateur de territoire, qui est de droit président du tribunal du territoire, exerce un contrôle efficace sur le rôle juridictionnel des autorités traditionnelles.

Rappelons à ce propos que l'administrateur de territoire exerce ainsi un triple contrôle sur les autorités traditionnelles : un contrôle judiciaire que nous venons d'évoquer; un contrôle administratif en qualité d'autorité tutélaire de la chefferie et du secteur dans les matières d'intérêt local (148); et enfin un contrôle politique par le truchement des structures du parti unique, le Mouvement Populaire de la Révolution (149).

Quant aux règles de fond applicables par les tribunaux coutumiers, il y a lieu de signaler, en quatre points, les plus importantes que les décrets coordonnés par l'arrêté royal du 13 mai 1938 déterminent comme suit :

- 1°) Les tribunaux coutumiers appliquent la coutume pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à l'ordre public de l'Etat (150);
- 2°) dans les cas où la coutume est contraire à l'ordre public de l'Etat, comme en cas d'absence de coutume, les tribunaux coutumiers jugent en équité;

(148) Voir supra : IIe partie, chap. V, section IV, §4.

(149) Voir supra : IIe partie, chap. IV, section III, §3.

(150) Ici nous actualisons l'expression "ordre public universel" de la législation coloniale compte tenu de l'article 57, alinéa 1er, de la Constitution du 24 juin 1967. Rappelons que l'article 18, al.1, des décrets coordonnés sur les juridictions indigènes utilisaient l'expression "ordre public universel" que la doctrine et la jurisprudence ont interprétée comme étant équivalente à l'"ordre public colonial".

Sur ce point voir :

- DURIEUX, A., "Droit écrit et droit coutumier en Afrique centrale", Bruxelles, 1970, A.R.S.O.M., Mémoires, Classe des Sc. mor. et pol., n.s., XXXVI, fasc.2, pp.13-15.
- SOHIER, A., "Traité élémentaire de Droit coutumier (...)", op.cit., spécialement les pp.20-21.

3°) si des dispositions de la loi écrite se substituent formellement à la coutume, ils appliquent ces dispositions (151);

4°) dans le cas où un ou plusieurs faits, auxquels la coutume attache des peines, ne sont pas érigés en infractions par la loi écrite, les peines applicables sont exclusivement celles fixées par la législation sur les juridictions coutumières (152).

Les seules peines que les tribunaux coutumiers puissent appliquer en matière pénale sont en principe et aux maximum (153) : un mois de servitude pénale (dix zaires) d'amende; quinze jours de servitude pénale subsidiaire à l'amende; la confiscation, si elle est prévue par la coutume, de l'objet de l'infraction, des choses qui ont servi à commettre celle-ci ou qui en sont le produit.

En plus des autres moyens de contrôle judiciaire qu'elle a reconnus au tribunal de territoire à l'égard notamment des tribunaux de chefferie et de secteur (154), la loi attribue la compétence d'ANNULATION des jugements de ces tribunaux au tribunal de district (155).

Selon l'article 35 des décrets coordonnés par l'arrêté royal du 13 mai 1938, le tribunal de district peut annuler

(151) Voy. l'article 18, al.3, des décrets coordonnés.

(152) Voy. l'article 19 des décrets coordonnés.

(153) La loi prévoit le double de ces maxima en ce qui concerne la servitude pénale et l'amende, dans le cas où le tribunal coutumier siège sous la présidence du commissaire de district, de l'administrateur de territoire ou de son assistant (art.19 et 13, alinéa 2, des décrets coordonnés).

(154) Il s'agit des moyens suivants : 1°) la faculté de se réserver la connaissance de certaines affaires; 2°) le droit d'évocation et 3°) le droit de révision sur requête et même d'office.

(156) Voy. l'article 169, alinéa 1, du code de l'organisation et de la compétence judiciaires du 10 juillet 1968 ainsi que l'article 35 des décrets coordonnés sur les juridictions indigènes.

les jugements rendus par un tribunal coutumier dans les cinq cas suivants :

- 1°) s'il y a eu composition irrégulière du siège;
- 2°) incompétence "ratione materiae" du tribunal;
- 3°) violation par celui-ci des formes substantielles prescrites par la coutume ou par la loi;
- 4°) si le tribunal a prononcé des sanctions autres que celles autorisées par la loi sur les juridictions coutumières;
- 5°) lorsqu'il a fait application d'une coutume contraire aux lois ou à l'ordre public de l'Etat.

C'est, bien entendu, dans la situation transitoire actuelle, - en attendant la mise en œuvre des tribunaux de paix prévus par le code judiciaire du 10 juillet 1968 -, que le tribunal de district exerce cette compétence d'ANNULATION des jugements de tous les tribunaux coutumiers. Lorsque les tribunaux de paix seront installés, cette compétence d'annulation, qui s'apparente nettement à une compétence de cassation, ne pourrait plus être exercée que par la section judiciaire de la Cour suprême de justice, en vertu de l'article 60, alinéa 1er, de la Constitution.

§5. Problème de limitation de la compétence "ratione personae" des juridictions coutumières

Les décrets coordonnés sur les juridictions indigènes limitent doublement la compétence "ratione personae" des tribunaux de chefferie et de secteur (156).

(156) Rappelons que nous nous attachons principalement aux tribunaux de chefferie et de secteur, car les chefs traditionnels y jouent un rôle important.

D'une part, l'article 10bis dispose :

"Les indigènes immatriculés en vertu du décret du 17 mai 1952 échappent à la compétence des juridictions "indigènes".

D'autre part, l'article 16 stipule :

"Le tribunal de territoire ou le tribunal de ville connaît, à l'exclusion de tout autre tribunal, des affaires dans lesquelles :

" 1° un militaire en activité de service, un agent de l'administration d'Afrique, de l'ordre judiciaire ou de la police territoriale, un juge, une autorité de circonscription indigène ou urbaine, ou un détenteur de la carte de mérite civique, est prévenu ou défendeur (157);

" 2° un juge, une autorité de circonscription indigène ou urbaine ou un détenteur de la carte de mérite civique, est demandeur".

L'article 16 des décrets coordonnés sur les juridictions coutumières établit ainsi un privilège juridictionnel en faveur de certains agents publics locaux.

Cependant, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance-loi n°68/248 du 10 juillet 1968 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires, le tribunal de district est seul compétent pour connaître des infractions ressortissant à la compétence des tribunaux de paix, - donc provisoirement des tribunaux coutumiers

(157) A l'heure actuelle, il faudrait substituer aux vocables "agent de l'administration d'Afrique" et "autorité de circonscription indigène" les termes respectifs ci-après : "agent de l'administration centrale" et "autorité d'une collectivité locale".

dont, en l'occurrence, le tribunal de territoire, - lorsque le prévenu est un officier de police judiciaire à compétence générale, un chef de collectivité régionale ou locale, ou un bourgmestre (158).

L'exposé des motifs de l'ordonnance-loi n°68/248 du 10 juillet 1968 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires justifie les privilèges de juridiction établis en faveur de certains agents publics en ces termes :

"Les privilèges de juridiction qui ont été établis par la loi visent bien moins à faire une faveur à leurs bénéficiaires qu'à assurer que les rigueurs de la loi lui seront applicables sans placer leurs juges dans des situations délicates (...)" et ce "pour éviter que la crainte révérentielle ou l'esprit de corps ne faussent les jugements, ou plus spécialement qu'un injuste soupçon populaire ne puisse effleurer la réputation d'intégrité des juges".

Rien d'une telle justification ne vaut pour le privilège de juridiction que la législation coloniale établissait en faveur des "indigènes immatriculés" en vertu du décret du 17 mai 1952 (159). A cette

-
- (158) Voy. l'article 88 du code judiciaire du 10 juillet 1968 (M.C., 1968, p.1340 et suiv.). Remarquons que cette disposition ne vise pas les juges des tribunaux coutumiers, alors que l'article 16 des décrets coordonnés sur les juridictions indigènes les cite expressément. Nous pensons qu'étant des "magistrats du siège" à part entière, en vertu de l'article 30, alinéa 2, de la Constitution, ils ne peuvent être déférés qu'à la juridiction répressive exclusive d'une cour d'appel, sur la base de l'article 100 du code judiciaire.
- (159) Il convient de signaler que, présentement, le privilège de juridiction accordé aux dignitaires de l'Ordre national du Léopard par l'article 100 du code judiciaire, constitue "une faveur personnelle destinée à renforcer le prestige attaché au premier ordre national" (Exposé des motifs).

catégorie d'autochtones, en effet, devait s'appliquer, en vertu d'une présomption de civilisation à l'europpéenne, le droit civil écrit de la Colonie. Bien plus, les "indigènes immatriculés" échappaient totalement à la compétence des "juridictions indigènes" dont, en l'occurrence les tribunaux de chefferie et de secteur; ils échappaient donc totalement à la compétence juridictionnelle des autorités traditionnelles (article 10bis des décrets coordonnés par l'A.R. du 13 mai 1938 sur les "juridictions indigènes").

Cet état des choses se justifiait dans l'optique d'une certaine politique coloniale. Il était impensable, croyait-on, que les "indigènes immatriculés" fussent déférés à la juridiction des juges coutumiers qui, dans leur quasi totalité, étaient encore loin d'avoir acquis "un niveau certain de civilisation et d'éducation, atteint au contact prolongé de l'Européen" (160) (sic !).

Les "indigènes immatriculés" en vertu du décret du 17 mai 1952 échappent-ils encore, à l'heure actuelle, à la compétence des juridictions coutumières, dont en l'occurrence les tribunaux de chefferie et de secteur (161) ?

A cette question, nous pensons qu'il faut répondre par l'affirmative, car jusqu'à ce jour, aucun acte, ni

(160) Voy. l'exposé des motifs du décret du 8 décembre 1953 (article 3) modifiant et complétant les décrets coordonnés sur les juridictions indigènes (article 10bis), in B.O., 1954, p.142.

(161) Cette question ne se pose, bien entendu, que dans la situation transitoire actuelle où les tribunaux coutumiers sont provisoirement maintenus. Elle ne se posera plus dès que les tribunaux de paix prévus par le code judiciaire du 10 juillet 1968 seront installés dans toutes les régions du pays.

constitutionnel, ni législatif (162) n'est intervenu pour abroger expressément la législation sur l'immatriculation de droit privé et la condition d'immatriculation existant dans certaines législations. Les tribunaux coutumiers doivent donc continuer à se déclarer incompétents "ratione personae" à l'égard des immatriculés.

A supposer même, - ainsi que le procureur général de la République (163) l'a prétendu dans sa mercuriale de 1970, - que la législation sur l'immatriculation de droit privé (164), soit considérée comme "inconstitutionnelle", car contraire à l'article 5 de la Constitution qui consacre l'égalité des Zaïrois devant la loi (165), les tribunaux coutumiers doivent

-
- (162) Sous les empires successifs des Lois fondamentales de 1960 et de la Constitution de 1964, seul un acte ayant au moins une valeur équivalente à celle d'une loi (au sens formel du mot) nationale ou provinciale pouvait modifier ou abroger les dispositions du décret du 17 mai 1952 sur l'immatriculation de droit privé. Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1967, seule une loi (au sens formel du mot) peut, en vertu de l'article 46, alinéa 1, fixer les règles concernant "l'état et la capacité des personnes".
- (163) Voy. la mercuriale prononcée par M. Léon LOBITSH (actuellement KENGO wa DENGO), procureur général de la République, lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour suprême de justice, le 10 octobre 1970, sur le thème : "Le passé, le présent et l'avenir de la coutume congolaise dans l'intégration des droits". Le texte intégral de cette mercuriale a été publié dans la Revue Congolaise de Droit, O.N.R.D., Kinshasa, 1971, n°1, pp.99-132.
- (164) Voy. les articles 6/2° et 34 à 41ter du livre sur les personnes du Code civil zaïrois, tels que découlant des dispositions du décret du 17 mai 1952 (B.O., 1952, p.1208).
- (165) Voy. LOBITSH, L., op.cit. spécialement les pp.110-111. Contra : DURIEUX, A., "Réflexions sur l'institution de l'immatriculation de droit privé congolais", A.R.S. O.M., Extrait du Bulletin des séances, (Bruxelles), 1971, 3, pp.346-373 et pp.382-386.

néanmoins continuer à se conformer à l'article 10bis des décrets coordonnés sur les "juridictions indigènes". En effet, tant qu'il ne sera pas expressément abrogé, l'article 10bis susvisé, tel que découlant lui-même du décret du 8 décembre 1953 (166), est une disposition législative que les tribunaux coutumiers doivent appliquer en vertu de l'article 57, alinéa 1er, de la Constitution. Ainsi, même si le susdit article 10bis des décrets coordonnés sur les "juridictions indigènes" peut leur paraître inconstitutionnel, les tribunaux coutumiers sont tenus de s'y conformer, puisqu'il ne leur appartient en aucun cas d'apprécier la constitutionnalité d'une disposition législative (167).

Par ailleurs, toujours dans sa mercuriale de 1970 précitée, le procureur général de la République semble accréditer la thèse selon laquelle la législation sur l'immatriculation de droit privé zaïrois aurait été abrogée par désuétude (168). Il affirme en effet que "depuis l'indépendance jusqu'à ce jour, les présidents

(166) B.O., 1954, p.142.

(167) L'appréciation de la constitutionnalité des actes législatifs relève de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle, en vertu des articles 71 et 72 de la Constitution.

(168) Si l'on veut aller au fond des choses, il convient de se poser une question préalable : la jurisprudence et la doctrine zaïroises, tout au moins dans leur majorité, admettent-elles l'application, en droit zaïrois, du principe de l'abrogation de la loi par désuétude ? En droit comparé, il est intéressant de constater, en effet, que la doctrine et la jurisprudence belges, tout au moins dans leur majorité, admettent le principe de l'abrogation de la loi par désuétude. Par contre, cette opinion n'est généralement pas reçue en France. Voir : DURIEUX, A., "Réflexions sur l'institution de l'immatriculation de droit privé congolais", op.cit., pp.382-386.

des tribunaux de première instance n'enregistrent plus de requête tendant à l'admission d'un congolais (lisez actuellement Zaïrois) à l'immatriculation. Et ceux qui avaient été admis à l'immatriculation avant le 30 juin 1960 ne se prévalent plus de leur statut de congolais (lisez actuellement Zaïrois) immatriculés" (169).

Même si l'on admet que le procureur général de la République a ainsi apporté la preuve "incontestable" (170) de l'abrogation par désuétude de la législation sur l'immatriculation de droit privé, la question qui se pose dans le cas sous examen ne trouve pas pour autant une réponse absolument satisfaisante.

En effet, une loi tombée en désuétude demeure juridiquement valable; elle n'est que mise en veilleuse et garde toujours sa force obligatoire tant qu'elle n'a pas été, d'une manière tout au moins certaine, abrogée par une loi nouvelle contraire. Dans la mesure où une loi tombée en désuétude garde toujours

(169) LOBITSH, L., op.cit., p.110.

(170) Sur les conditions nécessaires et suffisantes qui doivent être remplies et cumulées pour qu'on puisse affirmer que la législation sur l'immatriculation de droit privé a été abrogée par désuétude, voir : DURIEUX, A., op.cit., spécialement les pp.385-386. Certaines pratiques administrative et judiciaire constatées à KINSHASA semblent indiquer que la désuétude frappant la législation sur l'immatriculation de droit privé n'est ni certaine, ni générale sur tout le territoire de la République du Zaïre. Le Professeur J.PAUWELS relève précisément, en effet, que "(...) certains officiers de l'état civil continuent à réserver les actes de l'état civil (y compris le mariage selon le code civil) aux immatriculés"; et que "(...) les tribunaux coutumiers de KINSHASA continuent à se déclarer incompétents à l'égard des immatriculés, si cette qualité des parties leur est connue". (J.PAUWELS, "Introduction au droit coutumier", cours 1967-1968, Université Lovanium de Kinshasa, p.7). C'est nous qui soulignons.

sa force obligatoire, la législation sur l'immatriculation de droit privé serait encore en vigueur (171).

On peut donc en conclure a fortiori que les tribunaux coutumiers doivent continuer à se déclarer incompetents "ratione personae" à l'égard des Zaïrois immatriculés.

En réalité, il y a cependant une situation de fait que le législateur zaïrois est appelé à consacrer en termes de droit. Il nous semble, en effet, que la politique générale actuelle des dirigeants zaïrois spécialement la politique dite de "recours à l'authenticité" s'oppose radicalement à la conception coloniale de l'immatriculation, précisément dans la mesure où les conditions d'admission à celle-ci, spécialement la deuxième (172), subordonnaient le passage sous l'empire du code civil à l'adhésion à la civilisation européenne (173).

Dans ces conditions, le législateur zaïrois est appelé à conformer le droit au fait, c'est-à-dire à l'évolution des idées et des mentalités, en abrogeant expressément, non seulement le décret du 17 mai 1952 sur l'immatriculation, mais aussi toutes les dispositions légales portant la condition d'immatriculation qui existent dans certaines législations présentement en vigueur.

(171) Dans ce sens, voir : LAMY, E., "Le problème de l'intégration du droit congolais : son origine, son évolution, son avenir", in R.J.C., 40e anniversaire, n° spécial, 1965, p.138.

(172) Voy. l'article 34, alinéa 2/2° du Code civil zaïrois, livre sur les personnes.

(173) Voir le rapport du Conseil colonial sur le décret du 17 mai 1952, in B.O., 1952, p.1185.

Conclusion de la deuxième partie

Malgré les apparences, les structures territoriales et administratives locales de l'Etat zaïrois, spécialement dans le milieu rural, demeurent calquées sur le modèle hérité de l'époque coloniale. Le 20 mai 1967, le "Manifeste du Mouvement Populaire de la Révolution" dit le "Manifeste de la N' SELE" faisait le même constat en ces termes :

"L'Administration congolaise (lire actuellement : "Zaïroise"), actuellement encore, vit avec l'héritage des structures du temps colonial" (174).

Depuis lors, et jusqu'à ce jour, cet état des choses n'a pas changé fondamentalement, particulièrement en ce qui concerne l'administration des collectivités rurales du pays. Il est d'ailleurs symptomatique de constater, en l'occurrence, que l'ordonnance-loi n° 69/012 du 12 mars 1969 portant organisation des collectivités locales (chefferies, secteurs et centres) a mis en place un régime municipal qui n'est, en réalité, qu'une reproduction, à certains égards remaniée légèrement ou simplifiée, du régime administratif résultant du décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions

(174) Voy. le "Manifeste de la N' SELE", (édition 1967?), p.16, col.1. Il s'agit d'une brochure publiée sans date et sans lieu de publication. C'est nous qui soulignons le texte du "Manifeste".

indigènes (175).

C'est dire que l'intégration des autorités traditionnelles dans l'Administration moderne de la République du Zaïre est encore loin d'être réalisée (176).

Il subsiste encore, au sein de l'Etat zaïrois, deux catégories d'autorités publiques : d'un côté, les autorités modernes ayant succédé à l'Administration coloniale et, d'un autre côté, les autorités traditionnelles.

Les autorités modernes, tant à l'échelon national qu'aux échelons provincial, régional et local, tiennent leurs pouvoirs de la loi de l'Etat et les exercent conformément aux règles et aux principes généraux du droit écrit (177). Par contre, aux niveaux des chefferies et des groupements coutumiers constitutifs des secteurs, les autorités traditionnelles tiennent leurs pouvoirs de la coutume et les exercent conformément à celle-ci, sous réserve de sa "conformité" à la loi et à l'ordre public de l'Etat.

De toutes les autorités traditionnelles, seul le chef de chefferie a la qualité d'autorité administrative

- (175) Le rapport au Président de la République tenant lieu de l'exposé des motifs du projet de l'O.-L. n°69/012 du 12 mars 1969 (...) est d'ailleurs explicite à cet égard. On peut y lire, en effet : "Outre de nombreuses modifications de détail par rapport à l'ancien texte, le projet qui vous est soumis contient deux innovations importantes: la suppression des Collèges Permanents et l'attribution au Ministre de l'Intérieur du pouvoir de nomination des chefs" (M.C., n°7 du 1-4-1969, p.257, col.1).
- (176) Voir supra : conclusion de la 1ère partie de cette étude, aux pp. 127-130.
- (177) Sur la notion et la valeur juridique des principes généraux du droit public moderne, on consultera avec intérêt, mutatis mutandis :
- HUBERLANT, Ch., "Le droit administratif belge comprend-il des principes généraux du droit ?", Mém.DABIN, II, (1963), pp.661 et suiv.
 - CHAPUS, R., "De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles du droit administratif", Recueil DALLOZ, 1966, chron.XX.

au regard du droit public écrit de la République du Zaïre. En vertu d'un "dédoublément fonctionnel", il cumule cette qualité d'autorité administrative moderne avec sa qualité propre d'autorité traditionnelle. Dans les chefferies, le chef de chefferie sert d'intermédiaire entre l'Administration moderne d'une part, et l'ensemble des autorités traditionnelles d'autre part. Hormis le chef de chefferie, toutes les autres autorités traditionnelles sont en marge de l'Administration moderne de l'Etat zaïrois : elles n'ont pas la qualité d'autorités administratives au regard du droit public écrit (178); elles forment ainsi une catégorie distincte d'autorités publiques au sein d'un seul et même Etat, la République du Zaïre.

La coexistence de deux ordres d'organisation politique et de deux catégories d'autorités publiques fondées sur des conceptions différentes, voire même discordantes, de la légitimité du pouvoir au sein d'un seul et même "Etat-Nation" ne manque pas de soulever des problèmes juridiques extrêmement complexes et délicats.

Ces problèmes seront examinés d'une manière systématique et approfondie dans la troisième et dernière partie de la présente étude.

(178) Tel était également le statut juridique des autorités traditionnelles à l'époque coloniale, particulièrement durant la période allant de 1933 à 1960. Voy. supra : conclusion de la Ière partie de cette étude.