

## **LA COHÉRENCE DANS LA RÉDACTION DES LOIS. DISCUSSIONS AUTOUR DE L'ÉDIT PROVINCIAL N°002/2012 DU 28 JUIN 2012 PORTANT RAPPORTS ENTRE LES CHEFS COUTUMIERS, CHEFS TERRIENS ET EXPLOITANTS AGRICOLES EN MATIÈRE DE GESTION DES TERRES COUTUMIÈRES EN PROVINCE DU NORD-KIVU**

**MULENDEVU MUKOKOBYA Richard\***

### **RÉSUMÉ**

L'article aborde la permanente question du rapport entre les normes en faisant un lien avec la théorie légistique et en prenant appui sur un exemple congrès de l'édit provincial n°002/2012 du 28 juin 2012 portant rapports entre les chefs coutumiers, chefs terriens et exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières en province du Nord-Kivu. Après avoir relevé les incohérences que ledit édit renferme, l'auteur invite indirectement le législateur provincial à le réviser.

### **SUMMARY**

This article deals with the permanent question of the relationship between the norms, by making a link with the legistic theory and in taking support on a concrete example of the provincial edit n°002/2012 of 28 June related to the relationships between the customary chiefs, land chiefs and farmers in matter of management of customary lands in North Kivu Province. After having raised the incoherences that this edit contains, the writer invites indirectly the provincial legislator to revise it.

### **INTRODUCTION**

L'initiative législative, qui se manifeste par la présentation d'un projet ou d'une proposition de loi est un des fondements de la démocratie représentative. L'exercice de cette prérogative exige de la part de ses auteurs la connaissance de quelques techniques afin que leurs œuvres soient 'digestibles' par leurs destinataires.

La loi étant un commandement, selon les termes de Portalis, elle doit être compréhensible pour ses destinataires qui sont appelés à la respecter mais aussi pour les juges qui sont chargés de l'appliquer. Pour répondre à cette condition, la loi ou alors un projet ou une proposition de loi doit répondre à certaines exigences comme la clarté, la cohérence interne et externe, la précision, la lisibilité, ... "La qualité des textes produits par les parlementaires -qu'il s'agisse de propositions de lois ou d'amendements- est donc un élément

---

\* Professeur Associé à la Faculté de Droit, Université Catholique du Graben

essentiel de la démocratie représentative. C'est d'elle que dépend la fécondité du dialogue entre le législateur et le gouvernement et ses administrations, aboutissant au vote de « bonnes lois ».”<sup>1</sup>

L'auteur du projet ou de la proposition de loi doit avoir cela à l'esprit. Produire une bonne loi doit être son souci majeur dans l'exercice de cette prérogative. Même si la perfection n'est pas de ce monde. C'est donc un idéal qu'il doit chercher tout le temps à atteindre lorsqu'il se propose de faire une loi.

Nous voulons mener une discussion autour de tous ces principes en faisant la relecture d'un édit provincial, à savoir l'édit n°002/2012 du 28 juin 2012 portant rapports entre les chefs coutumiers, chefs terriens et exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières en province du Nord-Kivu. Ce texte rentre-t-il sans heurts dans l'environnement juridique général congolais en matière de gestion des terres ? Telle est la question à laquelle cet exercice scientifique veut répondre.

Pour répondre à la préoccupation ainsi exprimée, nous avons pensé le faire autour de deux points. Le premier va porter sur le rappel de quelques principes ou techniques de rédaction de lois, le deuxième se propose de faire un va et vient dans le dit sus référencié en le plaçant dans l'ordonnement juridique général de la législation foncière congolaise.

## **I. La cohérence dans le dispositif d'une (projet, proposition de) loi<sup>2</sup>.**

Le dispositif d'une loi est en la partie du texte qui décline en termes juridiques les objectifs de l'auteur, tels qu'ils ont été présentés dans l'exposé des motifs. Ce dispositif comporte ainsi l'ensemble des règles nouvelles que celui-ci entend établir (principalement des dispositions additives, modificatives ou abrogatives du droit tel qu'il se présente au moment de la rédaction de la proposition, des dispositions destinées à assurer l'insertion de ces règles nouvelles dans le droit en vigueur et les mesures d'entrée en vigueur du texte lui-même).<sup>3</sup>

Il est la partie de l'acte qui contient les règles qui modifient l'ordonnement juridique. C'est donc dans le dispositif que les nouveaux

---

<sup>1</sup> Sénat français, Service de relations internationales, Rédiger la loi. Guide des rédactions des lois et des amendements, p. 6.

<sup>2</sup> Cette partie s'inspire du document du Sénat français, section de relations internationales intitulé 'rédiger la loi, guide de rédaction des propositions des lois et des amendements de 2007.

<sup>3</sup> Sénat français. Service de relations internationales, Rédiger la loi. Guide de rédaction des propositions de lois et des amendements, p. 55.

droits et obligations sont énoncés<sup>4</sup>. Il constitue la partie normative du texte et se décline généralement en termes d'articles.

Pour ce qui est de son contenu, le dispositif peut comporter, dans l'ordre qui suit, plusieurs types de dispositions :

- une disposition qui énonce l'objet de l'acte;
- des dispositions autonomes qui énoncent des règles nouvelles sans intervenir formellement dans des actes existants;
- des dispositions modificatives qui interviennent formellement dans un ou plusieurs actes existants, soit en complétant des dispositions, soit en remplaçant ou en supprimant – totalement ou partiellement – des dispositions, soit en ajoutant des dispositions nouvelles;
- des dispositions qui suppriment totalement un ou plusieurs actes existants, soit pour l'avenir (abrogation), soit rétroactivement à dater de leur adoption ou de leur prise (retrait);
- des dispositions transitoires qui facilitent le passage de l'application des règles anciennes aux règles nouvelles;
- une disposition fixant le moment de l'entrée en vigueur de l'acte si l'auteur veut écarter l'application de la règle générale de l'entrée en vigueur après la publication au journal officiel;
- une disposition relative au champ d'application temporel des règles nouvelles qui leur donne effet à une date antérieure à leur publication au journal officiel;
- s'il s'agit d'un décret ou d'une ordonnance ou d'un arrêté de gouvernement, une disposition désignant l'autorité chargée de son exécution (article d'exécution ou « exécutoire »)<sup>5</sup>.

Notons en passant qu'un projet ou une proposition de loi ne contient pas que la partie dispositif. Celle-ci est généralement précédée d'un exposé de motifs dans lequel l'initiateur tente d'explicitier son intention et présenter de manière sommaire les moyens juridiques qu'il envisage pour la réaliser (autrement dit, un argumentaire aussi convaincant que possible). Sur le plan juridique, en revanche, cette partie offre un intérêt moindre : comme son nom l'indique, « *l'exposé des motifs* » demeure un simple exposé dépourvu de force obligatoire et comme tel laissé à la libre appréciation du lecteur. Il n'est cependant pas un exercice purement littéraire : en précisant les raisons qui ont conduit l'auteur à choisir telle ou telle solution juridique plutôt qu'une autre, il peut, le moment venu, orienter la décision de l'assemblée et, en aval, guider

---

<sup>4</sup> Conseil d'État belge, principe de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, 2008, p. 51.

<sup>5</sup> Ibid., p. 51

l'interprétation du juge pour peu que dans un contentieux, celui-ci en vienne à consulter les travaux et documents préparatoires<sup>6</sup>.

L'objectif de tout initiateur d'une loi est toujours de présenter une bonne loi. Mais c'est quoi une bonne loi. Si on ne sait pas répondre à la question sans verser dans des querelles de chapelles interminables, on peut cependant en donner quelques points caractéristiques.

À en croire le service de relations internationales du sénat français, une bonne loi est d'abord une loi applicable et pour être applicable, la loi doit être :

- normative, c'est-à-dire qu'elle doit fixer des règles et des sanctions en cas d'inexécution de ces règles ;
- claire, faute de quoi sa mise en œuvre sera ralentie par l'incertitude qu'elle suscitera dans l'esprit de ceux qui en seront chargés au sein du pouvoir exécutif;
- à jour, c'est-à-dire s'appliquant très exactement au reste de la législation et de la réglementation en vigueur. Toute méconnaissance de cette dernière aboutit, en effet, à rendre redondant ou lacunaire, c'est à dire inopérant un texte de loi qui en serait entaché ;
- précise, c'est-à-dire avare de mots, d'adjectifs et d'adverbes, sinon son interprétation risque d'être une source de contentieux où interviendra le juge ;
- lisible, car les citoyens exigent aujourd'hui de comprendre la loi et ils n'hésitent pas à critiquer ses auteurs lorsque tel n'est pas le cas.<sup>7</sup>

Pour ce qui concerne cette présentation, nous allons nous appesantir sur les aspects de cohérence dans le dispositif d'une loi.

La règle est que ce dispositif doit faire preuve de cohérence, à l'intérieur du texte et dans l'environnement juridique dans lequel il s'insère.

## **1. La cohérence interne**

Le texte de loi doit être logique avec lui-même. Il ne doit pas présenter de contradictions dans ses différentes dispositions. Il doit être cohérent. La cohérence juridique interne d'une (proposition de) loi passe par deux exigences : il doit y avoir une coïncidence complète entre son exposé des motifs et son dispositif, et ce dispositif lui-même doit être rédigé de manière homogène dans tous ses articles.

Pour autant, la difficulté n'est pas du même ordre que pour la cohérence externe, tributaire à la fois de la connaissance que l'on peut avoir du droit positif et de la maîtrise des procédures juridiques ; s'agissant de cohérence

---

<sup>6</sup> Sénat français. Service de relations internationales, Rédiger la loi. Guide de rédaction des propositions de loi et des amendements, p. 53

<sup>7</sup> Ibid., p. 6

interne, au contraire, toutes les données sont connues du rédacteur, l'objectif étant simplement de s'assurer qu'est bien traduite toute l'intention mais seulement l'intention de l'auteur .

La coïncidence entre l'exposé des motifs et le dispositif est particulièrement nécessaire. À partir du moment où elle doit comporter un exposé des motifs et un dispositif articulé, une (proposition de) loi doit être rédigée de telle manière que ses deux parties, chacune dans son style propre, soient le reflet l'une de l'autre. En clair, il faut faire en sorte que l'exposé des motifs explicite et justifie l'ensemble des articles du dispositif (y compris, brièvement, les dispositions abrogatives ou de conséquence) et que le dispositif transcrive dans les termes juridiques adaptés l'exposé des motifs et, si possible, seulement l'exposé des motifs (dans le cas contraire, on pourrait s'interroger sur les intentions réelles de l'auteur : pourquoi n'a-t-il pas tout dit ? ou inversement, pourquoi a-t-il annoncé des mesures qu'au final il ne propose pas ?). Ainsi, du point de vue formel, le dispositif ne doit-il pas comporter de mesures contraires ou étrangères à celles présentées dans l'exposé des motifs (abroger un texte que l'on prétend vouloir compléter, par exemple ; introduire des alinéas nouveaux dans un article dont on annonce la suppression ; modifier les articles d'un autre code que celui visé dans le descriptif, etc.), ce qui altérerait la cohérence juridique de la (projet, proposition de) loi.

Mais l'exigence de concordance ne porte pas que sur la forme : pour atteindre à un niveau suffisant de fiabilité normative, il faut aussi que, sur le plan technique et juridique, le dispositif réponde bien aux attentes de l'auteur. Or, fondée en bonne part sur une évaluation subjective, la « coordination opérationnelle » des deux parties de la proposition de loi peut se révéler délicate.

Il convient, par ailleurs, de veiller à ce que le dispositif de la proposition de loi se suffise à lui-même, sans nécessiter d'autres mesures ou d'autres textes qui en conditionneraient la validité juridique ou l'interprétation (une réserve d'interprétation par une autorité externe, par exemple). Dans certains cas, cependant, il peut être envisagé d'assortir le dispositif d'une (ou plusieurs) annexe(s) législative(s) auxquelles renvoient ses articles et qui en précisent les modalités de mise en œuvre.

En pratique, de telles annexes sont de même nature législative que les articles proprement dits, mais elles peuvent alléger la présentation formelle de la loi tout en facilitant sa discussion par les assemblées.

Cette hypothèse peut se rencontrer, notamment, quand un article de proposition de loi fixe un régime juridique général applicable à un très grand

nombre de situations comparables mais dont l'identification individuelle n'aurait pas sa place dans le corps même de l'article.

La cohérence d'une (proposition, projet de) loi ne doit pas qu'être interne. La (proposition de) loi doit aussi être en harmonie avec les autres textes juridiques de l'ensemble dans laquelle elle s'insère comme élément.

## **2. La cohérence externe d'une (proposition, projet de) loi**

Dans le souci de répondre à l'obligation de cohérence juridique externe, une (proposition, projet de) loi doit remplir deux exigences : la possibilité d'insérer son dispositif dans l'ordre normatif sans qu'il en résulte de conflit de normes et, dans son domaine propre, la possibilité générale de conciliation des dispositions qu'elle instaure avec les autres textes le régissant ; ce qui amènera, par exemple, à employer dans la proposition de loi la même terminologie générale que celle des lois régissant déjà ce sujet.

### ***a) Assurer l'insertion de (proposition, projet) la loi dans l'ordre normatif existant***

La première préoccupation du rédacteur de la (proposition, projet de) loi sera de s'assurer que son texte ne contrevient pas aux principes et règles supérieurs à la loi dans la hiérarchie des normes, notamment aux traités internationaux ou à la Constitution, car le conflit qui en résulterait vicierait substantiellement la cohérence juridique du texte et, dans les États qui l'admettent, ouvrirait la voie à un contentieux d'ordre constitutionnel pouvant, le cas échéant, aboutir à l'annulation pure et simple ou à l'inapplication de la nouvelle loi.

Cette question ne tient pas qu'au risque de contentieux constitutionnel : même si aucun mécanisme n'est prévu pour sanctionner les lois contraires aux normes supérieures, le seul fait de l'existence d'une telle loi est de nature à poser des difficultés d'interprétation qui, sur le plan théorique comme sur le plan pratique, lorsque survient un conflit de normes, peut porter atteinte au crédit du législateur.

Si dans son domaine de compétences, le législateur est libre de proposer les mesures qu'il estime souhaitables, il doit s'assurer que les textes nouveaux ne provoqueront pas de conflit majeur d'application ou d'interprétation avec les autres lois en vigueur, provoquant un conflit de normes de même rang. Pour conjurer ce risque, les rédacteurs de (propositions, projets de) lois doivent prendre différentes précautions, en veillant notamment :

- à ne pas faire coexister plusieurs dispositifs contradictoires, non plus que plusieurs dispositifs semblables (en contrôlant que l'objet juridique de la

proposition n'est pas déjà couvert par une disposition identique ou équivalente du droit existant) ;

- à proposer l'abrogation des dispositions antérieures incompatibles avec le nouveau texte;
- inversement, à ne pas tenter d'abroger des dispositions inexistantes ;
- lorsqu'il s'agit de modifier un texte en vigueur, à vérifier que les modifications rédactionnelles proposées s'appliquent bien au texte tel qu'il existe au jour du dépôt de la proposition de loi, et non à des versions intermédiaires qui auraient elles-mêmes été modifiées entre-temps ; à défaut, la proposition de loi nouvelle introduirait un élément d'incertitude sur le texte définitif ayant vocation à s'appliquer ;
- pour peu qu'un domaine relève de plusieurs catégories de normes législatives (une loi organique et une loi ordinaire, par exemple), à coordonner soigneusement les deux démarches, pour permettre la mise en application des nouvelles dispositions dans un ordre logique et juridiquement viable.

#### **b) Garantir la compatibilité du texte avec son environnement juridique**

La compatibilité concerne principalement la forme, l'objectif étant d'assurer une cohérence aussi forte et harmonieuse que possible du dispositif de la proposition de loi avec les autres normes régissant le même domaine. À cet effet, l'auteur s'efforcera de rédiger son texte en optant pour les formulations et la terminologie générale déjà en usage dans le secteur juridique couvert.

Pour ce qui est du régime de l'abrogation, il est toujours exigé de rédiger une disposition abrogeant totalement un ou plusieurs actes existants, lorsque leurs dispositions sont incompatibles avec les dispositions nouvelles. L'abrogation expresse des actes existants incompatibles avec des dispositions nouvelles est requise non seulement pour assurer la cohérence du droit applicable mais aussi pour garantir la sécurité juridique. En effet, sans abrogation expresse, le lecteur ne saura jamais avec certitude quel sort il doit réserver aux dispositions existantes et il sera obligé de déduire lui-même l'abrogation implicite des actes existants qui lui semblent incompatibles avec les dispositions nouvelles.<sup>8</sup> Un exercice que la plupart de citoyens ne savent pas faire facilement, le domaine juridique étant une forêt dont seuls les initiés connaissent les méandres.

---

<sup>8</sup> Conseil d'État (Belge), Principes de technique législative. Guide de rédaction de textes législatifs et réglementaires, p. 86

## **II. Relecture de l'Édit provincial n°002/2012 du 28 juin 2012 portant rapports entre les chefs coutumiers, chefs terriens et exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières en province du Nord-Kivu**

### *1. Présentation de l'Édit*

L'Édit provincial sus référencé est l'illustration du rôle des Organisations non gouvernementales de la République démocratiques du Congo dans les efforts d'implémentation d'une gouvernance foncière non conflictuelle. La proposition a été portée à bout de bras par une ONG sous-régionale intervenant dans le secteur de la sécurisation foncière bien implantée dans la province du Nord-Kivu, à savoir le Forum des Amis de la Terre (F.A.T. en sigle). Le texte discuté au parlement provincial et promulgué ensuite par le gouverneur de province est l'initiative de cette organisation.

L'Édit veut assurer la protection des intérêts des chefs coutumiers et terriens, mais aussi sécuriser les petits exploitants en assurant la protection des droits et des obligations des uns et des autres. Il s'inscrit dans le domaine foncier et fait ainsi partie en Province du Nord-Kivu de la législation foncière aux côtés des textes à caractère national notamment les lois -73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et régime immobilier et régime des suretés, telle que modifiée et complétée par la loi du 18 juillet 1980 ; et n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture.

### *2. L'Édit provincial face à la législation foncière congolaise*

**De la propriété foncière dans la législation congolaise.** En droit foncier congolais, la terre appartient à l'État. Cette option, qui figurait déjà dans loi n°71-008 du 31 décembre 1971 portant révision de la constitution de 1967, a été réaffirmée avec force par la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et régime immobilier et régime des suretés, telle que modifiée et complétée par la loi du 18 juillet 1980. L'article 53 de ce texte dispose : "le sol est une propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État". Donc seul l'État congolais a la propriété du sol, les particuliers ne pouvant disposer sur celui-ci que de droits de jouissance en termes de concession. Autrement formulée et dans une rédaction qui prête elle aussi à confusion, la constitution congolaise à son article 9 traduit quasiment la même chose. L'article dispose : "L'État exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime congolais ainsi que sur la mer territoriale congolaise et sur le plateau continental".

Cependant, la lecture de quelques articles de l'Édit provincial semble énerver cette disposition importante de notre législation foncière. En effet,

pour ce qui est du caractère inaliénable de la terre, l'édit fait ici et là usage des concepts qui, en Droit, impliquent l'aliénation. Il s'agit des verbes "céder", "vendre" la terre ; des substantifs comme 'cession', 'vente', 'aliénation' qui violent décidément l'esprit et la lettre de la foi foncière congolaise.

Ainsi, lorsque l'Édit provincial affirme qu'il est interdit au chef terrien de **vendre** la terre déjà attribuée (article 23), que toute **cession** de terre à **titre onéreux** ou gratuit nécessite un accord entre l'exploitant agricole et le chef terrien (article 27), ou lorsqu'il prévoit que pour toute **aliénation des terres**, l'exploitant agricole informe préalablement son chef terrien et que celui-ci ne peut s'opposer à l'aliénation sans motif valable (Article 32), ou lorsqu'il frappe de nullité toute **vente** opérée par tout chef terrien sans l'accord de l'exploitant agricole (article 35), il consacre la possibilité de vendre la terre, ce qui est en inadéquation avec l'article 53 de la loi foncière et de l'article 9 de la constitution car il institue l'aliénabilité là où le principe est l'inaliénabilité.

Mais aussi, en prévoyant pour l'exploitant de la terre la faculté de l'aliéner, l'Édit lui attribue une prérogative qu'il ne peut pas avoir. L'on sait en fait que toutes les théories juridiques relatives à la propriété nous enseignent qu'il n'y a que le propriétaire d'une chose qui peut en disposer. Cela veut tout simplement dire que cet exploitant, qui ne peut avoir qu'un simple droit de jouissance sur la terre, ne peut pas avoir sur celle-ci un quelconque droit de disposition.

**De l'instance de règlement des conflits fonciers sur les terres agricoles.** L'Article 110 de la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire accorde aux tribunaux de paix la compétence matérielle de connaître des litiges fonciers individuels et collectifs régis par la **coutume** : " Les Tribunaux de paix connaissent de toute contestation portant sur le droit de la famille, les successions, les libéralités et les conflits fonciers collectifs ou individuels régis par la coutume".

Cependant, la loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture dite loi agricole institue une procédure de conciliation préalable pour tous les conflits portant sur les terres agricoles des communautés locales avant toute saisine du tribunal. L'article 26 de la dite loi dispose : "Les conflits portant sur les terres agricoles des communautés locales ne sont recevables devant les instances judiciaires que s'ils ont été préalablement soumis à la procédure de conciliation, à l'initiative de l'une des parties devant l'organe consultatif prévu à l'article 9 de la présente loi".

L'organe consultatif dont question dans cet article est celui, comme il l'indique lui-même prévu à l'article 9 de la loi portant principes fondamentaux

relatifs à l'agriculture. Mais pour le comprendre il faut d'abord évoquer l'article 8 :

**Article 8 :** "Le Gouvernement institue le Conseil consultatif national de l'agriculture comme cadre de concertation sur toutes les questions relatives à l'agriculture.

Le Conseil regroupe tous les intervenants publics et privés à l'activité agricole y compris les communautés locales. Un décret délibéré en Conseil des ministres en fixe la composition, l'organisation et le fonctionnement".

**Article 9 :** "Le Gouverneur de province met en place le Conseil consultatif provincial de l'agriculture. Il en assure l'implantation dans les entités territoriales décentralisées.

Ce Conseil constitue entre autres une instance de conciliation des conflits de terres agricoles".

L'instance de conciliation devant laquelle le conflit doit préalablement être porté est donc la représentation locale du conseil consultatif provincial. Un conseil consultatif 'local' pourrait-on dire.

L'Édit provincial revient lui aussi sur cette conciliation préalable avant la saisine des tribunaux judiciaires pour ce qui est des conflits sur les terres agricoles des communautés locales. D'abord qu'il s'agit d'une redondance normative inutile, l'Édit ne fait plus allusion au conseil consultatif provincial, il cite un autre organe qui n'existe dans aucun autre texte. Il cite un certain "comité foncier agricole".

L'article 7 dispose pour ce faire : " les conflits portant sur les terres agricoles des communautés locales ne sont recevables devant les instances judiciaires, s'ils n'ont été préalablement soumis à la procédure de conciliation à l'initiative de l'une des parties, devant le comité foncier agricole".

Que de créer cette confusion, le législateur provincial n'aurait-il mieux fait de référer à l'article 26 de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture ? Surtout, et c'est un détail important, que l'édit provincial est postérieur à la loi agricole. Cela pose en effet sérieux de cohérence de cet édit provincial avec la législation foncière en cette matière bien précise.

Et sur le plan de cohésion interne, alors qu'elle nomme l'instance qui doit préalablement connaître des conflits fonciers sur les terres agricoles des communautés à savoir le fameux 'comité foncier agricole', il donne au chef coutumier de tenir lui aussi à son niveau une autre instance de conciliation dont la connaissance du litige est d'ailleurs aussi un préalable à la saisine du comité foncier agricole. C'est l'interprétation que nous faisons des articles 5 et 6 de l'Édit qui dispose successivement :

"Le chef coutumier est le garant de la protection des terres coutumières. Il est l'arbitre en cas de conflit relatif aux dites terres. Il a le droit de constituer

une instance de conciliation en matière de conflit foncier. Le compromis intervenu a un caractère contraignant et s'impose aux autres chefs terriens (...) Ce compromis produit les effets d'un accord opposable à toutes les parties en conflits"

"Le compromis écrit est établi en trois exemplaires dont deux remis aux parties et le troisième est conservé dans les archives de l'entité coutumière.

"En cas de non-conciliation, le chef coutumier a l'obligation de transmettre le procès-verbal de non-conciliation avec ses observations au comité foncier agricole".

**Chefs coutumiers ou notables dans la composition de siège en matière civile.** Ici aussi on note une contradiction entre l'Édit et le code d'organisation et de compétence judiciaires concernant les personnes qui peuvent être désignées juges assesseurs. Selon les termes de l'article 9 de l'Édit, "les chefs coutumiers font partie de la composition du Tribunal de paix en qualité de juges assesseurs"; là où le code d'organisation et de compétence judiciaires parle de "notables".

L'ordonnance-loi 82-020 du 31 mars 1982 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires, qui était en vigueur au moment de la discussion de la proposition de l'Édit dispose à son article 25 : "le commissaire d'État à la Justice nomme les **juges assesseurs** parmi les **notables** du ressort dans lequel se situe le tribunal de paix". Dans la même optique, le nouveau code d'organisation et de compétence judiciaires prévoit à son article 10 : "Le Tribunal de paix siège au nombre de trois juges en matière répressive, d'un seul juge en matière civile. Toutefois, il siège au nombre de trois juges lorsqu'il y a lieu de faire application de la coutume locale. Dans ce cas, deux des trois juges sont des **notables** du lieu désigné par le Président de la juridiction".

Il faut en fait noter ici que si le chef coutumier est incontestablement un notable, tout notable n'est pas chef coutumier. Le président du tribunal de paix peut donc désigner un notable qui n'est pas chef coutumier.

**Par rapport à la bonne exécution des jugements rendus par la justice.** D'abord l'Édit reconnaît la force des jugements définitifs ("si l'une des parties bénéficie d'un jugement définitif rendu par un tribunal compétent, la partie perdante doit s'incliner à la décision du juge", article 6, alinéa 3), ensuite il vient encore instituer des procédures qui font obstruction à l'exécution du même jugement ("si le juge a ordonné le déguerpissement forcé, ce dernier ne doit être organisé qu'avec le concours du chef coutumier ou terrien après avis du comité foncier agricole et sommation préalable de libérer le lieu pacifiquement endéans un délai de trois mois", article 6, alinéa 4).

Ces cas, parmi tant d'autres illustrent le manque de cohérence tant interne qu'externe dans de l'Édit sous examen.

## CONCLUSION

Le cadre juridique d'un pays est un tout. C'est en fait un système qui doit être cohérent d'un bout à l'autre. Et comme nous l'avons démontré dans les lignes précédentes, cette cohérence est à la fois interne et externe. Chaque élément de l'ensemble du système doit être en harmonie avec les autres. Le contraire rend une loi difficile à appliquer ou carrément inapplicable et au finish inutile. Comme c'est le cas des quelques dispositions de l'Édit provincial n°002/2012 du 28 juin 2012 portant rapports entre les chefs coutumiers, chefs terriens et exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières en province du Nord-Kivu sur base duquel nous avons mené cette discussion sur la cohérence et l'harmonie d'une (proposition ou projet de) loi.

En fait, comme nous l'avons dit dans l'entrée en matière de ce débat, l'initiative législative dans les grandes démocraties s'exprime en grande partie en termes de projet ou de proposition que l'on soumet au Parlement. Et comme on le sait, le Parlement est en fait composé de représentants élus du peuple qui ne sont pas tous des juristes et n'ont donc pas tous des notions de légistique. D'ailleurs même que tous les juristes n'ont pas reçu la dite formation. Ce qui pourrait justifier le souhait d'un appui en capacitation en légistique et pratiques parlementaires au début de chaque législature tant au niveau local, provincial que national et l'introduction d'un cours de légistique dans la formation du juriste congolais, du moins pour les Facultés de Droit qui ne l'organisent pas encore.

## BIBLIOGRAPHIE

1. Assemblée Nationale Française. Service des affaires internationales et de défense, *Guide de rédaction des lois et amendements*, juillet 2007.
2. Conseil d'État (belge), Principe de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, 2008
3. Sénat français. Service des relations internationales, Rédiger la loi. Guide de des propositions de lois et des amendements, 2007
4. Loi -73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et régime immobilier et régime des suretés, telle que modifiée et complétée par la loi du 18 juillet 1980
5. Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture
6. Édit provincial n°002/2012 du 28 juin 2012 portant rapports entre les chefs coutumiers, chefs terriens et exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières en province du Nord-Kivu
7. Loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire