



De la République des juges à la République des politiques ? Ma lecture des propositions des lois Minaku-Sakata

Actualité législative publié le 29/06/2020, vu 586 fois, Auteur : [Maitre Edmond MBOKOLO ELIMA](#)

L'inconstitutionnalité de ces propositions des lois à la constitution est patente au regard de l'article 220 qui interdit la révision des dispositions sur l'indépendance du pouvoir judiciaire.

De la République des juges à la République des politiques ? Ma lecture des propositions des lois Minaku-Sakata

Par

Professeur Eddy Mwanzo Idin'Aminyè

Docteur en Droit (Université catholique de Louvain)

Réflexion offerte à mes étudiants de l'Unikin, Upc, Ulk, Unigom, R. Kim et Uk

Par une rouerie truffée de perfidie, certains chercheurs commentant les propositions des lois Minaku-Sakata ont voulu défier leurs collègues, confrères et/ou encadreurs qui ont tenté de critiquer ces trois propositions des lois, les accusant d'émettre des avis sur ces propositions sans les avoir lues, comme si l'apanage de la lecture et de l'analyse était confié à une seule coterie aux contours non maîtrisables. Dans certains de leurs posts, ils sont allés jusqu'à affirmer que les parquets, au Congo, ne font pas partie du pouvoir judiciaire.

Pendant deux jours, nous nous sommes livré à la lecture et à l'analyse de ces trois propositions des lois : d'abord celle modifiant et complétant la loi organique sur le statut des magistrats (3 articles, 11 pages), ensuite celle modifiant et complétant la loi organique portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire (3 articles et non 2 selon le document, 6 pages) et enfin celle modifiant et complétant la loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature (3 articles, 4 pages).

Il sied d'abord de préciser ce débat de l'appartenance ou non des parquets au pouvoir judiciaire ? (I) avant de présenter notre lecture des propositions des lois Minaku-sakata (II).

I. Préludes : Parquets : partie intégrante du pouvoir judiciaire ou non ?

D'entrée de jeu, disons que le droit répond à une pyramide normative. Aussi, avant de commencer l'écriture de la loi ou l'analyse de celle-ci dans ses liens avec la Constitution, faut-il se convaincre de la lecture intégrale des dispositions constitutionnelles pertinentes et y afférentes. C'est une question de méthodologie juridique (enseignée en g2 droit) !

Il nous semble dès lors prudent dans la recherche de la réponse à la question sous examen d'éviter une lecture mécanique de la Constitution (littérale) au profit d'une lecture systémique (qui préserve la cohérence de la Constitution dans ses différentes dispositions)

Aussi, la lecture des articles 149 et 152 conduit-elle inévitablement à conclure qu'on ne peut, à l'état actuel de notre constitution, exclure les parquets du pouvoir judiciaire. En effet, l'article 152 de la Constitution intègre dans la composition du CSM également les magistrats débouts. Qui plus est, les articles 149 à 152 constituent un seul paragraphe de la section 4 sur le Pouvoir judiciaire, paragraphe consacré aux dispositions générales sur le pouvoir judiciaire.

Le problème semble provenir de la révision, dans la précipitation, de la Constitution en 2011. A ce sujet, l'ancien article 149, alinéa premier, de la Constitution de 2006 qui garantissait l'indépendance du Pouvoir judiciaire précisait également que celui-ci était dévolu aux cours et tribunaux ainsi qu'aux parquets près ces juridictions. La révision de la Constitution en 2011 avait supprimé, en son premier alinéa, les parquets parmi les titulaires du Pouvoir judiciaire. Désormais, l'article 149, alinéas 1 et 2 de la Constitution a la teneur suivante : « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est dévolu aux cours et tribunaux qui sont : la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, le Conseil d'Etat, la Haute Cour militaire ainsi que les cours et tribunaux civils et militaires. » L'Exposé des motifs de la Loi constitutionnelle précise même que l'amendement apporté « remet en harmonie l'article 149 avec les articles 150 et 151 qui proclament l'indépendance du seul magistrat du siège dans sa mission de dire le droit ». Malheureusement, l'article 152 de la Constitution qui maintient les magistrats des parquets au sein du CSM (ainsi que l'article 3 de la Loi sur le CSM) n'a pas été révisé, créant de ce fait une désharmonie constitutionnelle.

En clair, la logique ayant conduit à la révision (regrettable) de l'article 149 en excluant « les parquets y rattachés » a été incomplète. Elle ne s'est pas poursuivie jusqu'aux articles 151 et 152 de la Constitution. Car le Parquet a été sorti du Pouvoir judiciaire mais maintenu au sein du CSM, organe de gestion de ce pouvoir.

Une harmonisation des dispositions de notre Constitution s'impose pour sortir, si nécessaire et sans violer l'article 220 de la Constitution, les magistrats de parquet du pouvoir judiciaire. Il faut donc une proposition d'une LOI CONSTITUTIONNELLE, et non des propositions des lois organiques car il s'agit de modifier les articles de la constitution, notamment les articles 149 à 152

sur le POUVOIR JUDICIAIRE.

Du coup, il appert très clairement qu'avant de poursuivre la logique de révision de 2011 sur le contrôle que l'Exécutif peut exercer sur un magistrat de parquet même au plan disciplinaire, il fallait revenir d'abord sur la modification de ces articles de la Constitution. Pour n'avoir pas agi de cette façon, ces propositions de lois heurtent les dispositions de la Constitution.

Dans la même logique et pour des raisons susévoquées, il y a lieu d'éviter de conclure que les magistrats du Parquet ne font plus partie du pouvoir judiciaire du simple fait de la lecture de l'article 70 de la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire. Cet article dispose : « Les officiers du Ministère Public sont placés sous l'autorité du Ministre ayant la justice dans ses attributions. Celui-ci dispose d'un pouvoir d'injonction sur le Parquet. Il l'exerce en saisissant le Procureur général près la Cour de cassation ou le Procureur général près la Cour d'appel selon le cas sans avoir à interférer dans la conduite de l'action publique ».

Par ailleurs, il sied d'ajouter que tous les actes quotidiens du magistrat de parquet relèvent forcément du pouvoir judiciaire : mandat d'arrêt provisoire, condamnation du témoin récalcitrant, perquisition, réquisition de la force publique, saisie, interrogatoire... Qui plus est le magistrat du parquet et son collègue du siège sont régis par l'égalité statutaire et l'indépendance, caractéristiques essentielles d'un magistrat (Pour plus de détails, Lire Tasoki Manzele, *Procédure pénale congolaise*, Préface de Leon Kengo wa Dondo, ed. Harmattan, 2017).

II. Au sujet de ces 3 propositions des lois : lecture critique et choisie des sujets à controverses !

1. Sur l'injonction du ministre de la justice : l'injonction du ministre est une demande des poursuites, à l'instar d'une plainte ou de toute autre dénonciation. Il revient au MP, à qui est confiée la plénitude de l'action publique, l'opportunité d'en donner suite conformément à la loi. Il n'a de compte qu'à rendre à la loi, et dans le cadre des devoirs de son office. L'injonction n'est pas une instruction mais un acte judiciaire à l'initiative de ce membre du gouvernement. En cas de manquement, le chef d'office peut prendre des mesures conservatoires d'appeler en communication ou même en substitution, et en cas de nécessité la suspension du MP, il tient immédiatement informé le Président du CSM et son secrétaire permanent de la procédure disciplinaire ainsi ouverte.

Il n'est pas juridiquement prudent de confier de tels pouvoirs au ministre, qui lui appartient non seulement à un autre pouvoir, mais encore dans la culture politique de notre pays n'est pas soumis à la loi mais aux idéaux et directives de son regroupement politique qui l'a recruté et à qui il doit ses fonctions. Il sera incapable de faire la part des choses entre la politique de son parti et les exigences techniques des devoirs du MP.

La proposition relève en plus que le Ministre de la justice dispose d'un pouvoir d'injonction positive. C'est ici qu'il faut craindre le pire. Les auteurs de cette proposition, peut-être sans le savoir, donnent au ministre de la Justice un chèque en blanc judiciaire, consistant pour lui de connaître le contenu des enquêtes et, éventuellement, en demander la poursuite, contre probablement l'avis technique provenant du magistrat instructeur. Dans ces conditions, comme les lois pénales de forme sont d'application immédiate, il est à craindre, avec les différentes tentatives connues des différents ministres de justice sur les poursuites de certains membres de leurs corporations politiques, qu'un tel pouvoir lui permette de paralyser les enquêtes du parquet.

2. Sur le statut des magistrats : l'économie qu'exposent les auteurs de ces propositions conduit directement à une violation de l'article 152 de la Constitution en vidant le CSM de ses prérogatives constitutionnelles. L'affront fait à l'article 152 est direct et manifeste. On ne peut en effet modifier le statut des magistrats sans modifier l'article 152 de la Constitution qui détermine les attributions du CSM notamment la gestion du pouvoir judiciaire et l'exercice du pouvoir judiciaire sur le magistrat.

Cette proposition de loi prévoit tout aussi que le Ministre peut désigner un magistrat provisoire. Cette compétence reste dans la liste des pouvoirs du Président de la République. La désignation des magistrats provisoires par le ministre de la justice viole l'article 82 de la Constitution qui ne fait pas de distinction entre les magistrats provisoires et les magistrats définitifs. Il ressort clairement de cet article que celui-ci laisse au Président de la République le pouvoir de nomination des magistrats.

L'exhumation de l'idée de nomination préalable des magistrats à titre provisoire peut se défendre compte tenu du niveau actuel de nos licenciés fraîchement sortis des universités. Elle ne peut cependant se justifier que dans le respect de l'article 82 de la Constitution, c'est –à-dire en respectant le pouvoir de nomination des magistrats par le Président de la République et pas par le Ministre de la justice.

La même proposition prévoit également que le Ministre de la justice peut intervenir dans la désignation de 3 juges à la Cour constitutionnelle en concertation avec le Conseil supérieur de la Magistrature CONFORMEMENT à l'article 158 de la Constitution (lecture combinée des alinéas 2 et 5 de l'article 2 de la proposition de loi sur le CSM). Malheureusement la lecture simple de cette disposition de la Constitution ne reconnaît pas un tel pouvoir au Ministre de la justice. Sur ce point encore, cette proposition viole une fois de plus la Constitution car non seulement il fait du ministre de la justice membre du CSM mais aussi du Pouvoir judiciaire.

3. Sur le pouvoir disciplinaire du ministre sur les magistrats : Les auteurs de ces propositions des lois reconnaissent désormais le pouvoir disciplinaire sur les magistrats du parquet. Le ministre de la justice a le droit d'intervenir dans une cause instruite au parquet pour appeler le dossier et suspendre l'instruction voire même de suspendre l'instruction et même le magistrat, il peut prendre des mesures conservatoires sans les préciser (pouvoirs étendus), ce qui constitue un véritable droit de veto.

En donnant la possibilité au Ministre de la justice de prendre des mesures conservatoires, à l'endroit des magistrats reprochés d'un manquement, la proposition de loi institue un détournement de pouvoir disciplinaire, au profit de garde de sceaux. Cette prévision viole l'article 152 de la Constitution qui ne reconnaît cette compétence qu'au seul Conseil supérieur de la magistrature.

5. Sur l'institution d'une Conférence des Procureurs : Les mêmes textes proposent la création d'une conférence des Procureurs sous la présidence du Ministre de la justice, une institution concurrente au Conseil supérieur de la magistrature. L'idée de créer une Conférence des procureurs pour réfléchir sur la politique judiciaire est une utopie. Ceux-ci ne pourraient aucunement concevoir une autre politique que celle dictée par le Ministre de la justice, qui exerce désormais sur eux le pouvoir disciplinaire. C'est une violation de l'article 152 de la Constitution qui reconnaît au seul Conseil supérieur de la magistrature.

III. Que dire en guise de postface ?

1. On a voulu justifier ces 3 propositions de lois en se référant aux législations devancières des anciens droits métropolitains Exposé des motifs de la proposition de loi sur le statut des magistrats, pp. 1 et 2), à l'instar du droit français où dernièrement une décision du Conseil constitutionnel français avait décidé en 2017 que "la subordination hiérarchique du parquet à l'exécutif était conforme à la Constitution". Remarquons d'abord que l'on fait généralement du droit comparé lorsqu'il y a un vide. Or chaque pays a son système qui part de sa vision de société proclamée dans sa Constitution. Une transposition du droit comparé sans contextualisation, non seulement est un plagiat, mais constitue un exercice très dangereux. Remarquons toutefois qu'en France, le Président de la République est le garant de l'indépendance de la Justice et président du Conseil supérieur de la magistrature, et le Ministre de la Justice vice-président (Art. 65 de la Constitution du 4 octobre 1958; cf. <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/node/44>). Cela constitue, à notre avis, une entorse à la séparation des pouvoirs entendue à la française comme une indépendance des pouvoirs. Néanmoins, la France prévoit tout de même un rectificatif dans la mesure où, en dehors du Conseil supérieur de la magistrature, ni le Président de la République, ni le Ministre de la Justice n'ont d'injonctions à donner aux magistrats. Le Ministre de la Justice, puisque c'est de lui qu'il s'agit ici, offre aux magistrats des moyens nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, qu'ils exercent en toute indépendance, et veille à l'exécution des décisions judiciaires (C. Yatala Nsomwe, *L'indépendance du pouvoir judiciaire au regard du pouvoir exécutif au Congo-Kinshasa*, 2008).

2. Du coup, ces propositions des lois qui veulent étendre l'autorité du ministre de la justice sur les parquets, ne trouvent pas, à notre avis, de fondement sur les articles constitutionnels invoqués dans ces propositions. Tout au contraire, elles constituent non seulement une violation de ceux-ci mais un recul par rapport aux avancées déjà enregistrées sur le terrain de la séparation des pouvoirs, plus précisément de l'indépendance du Pouvoir judiciaire (Parquets et Juridictions).

3. Il est clair que ces propositions des lois cachent une révision constitutionnelle des matières insusceptibles de toute révision. En effet quel est l'intérêt en ce moment d'initier une telle révision ? Comment peut on comprendre, en ce moment où les plénières se tiennent à majorité simplifiée, parce qu'on doit respecter les mesures de riposte à la Covid19, que ces deux députés initient une révision constitutionnelle sur les matières que le Constituant a qualifié d'intouchables ? N y a-t-il pas une urgence noire à résoudre : étouffer les enquêtes judiciaires en cours et à venir ?

4. Au finish, disons que l'inconstitutionnalité de ces propositions des lois à la constitution est patente au regard de l'article 220 qui interdit la révision des dispositions sur l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les innovations apportées assassinent l'Etat de droit et violent l'indépendance judiciaire, telle que consacrée par l'article 149 de la Constitution et verrouillée par l'article 220 de la même loi fondamentale.