



Ziglobitha,
Revue des Arts, Linguistique,
Littérature & Civilisations

Université Peleforo Gon Coulibaly - Korhogo

De la citation directe contre les agents de commandement de l'administration publique en droit positif congolais

Lenny BIWATA MABWENZI
Université de Bandundu en R. D. Congo

Résumé : Toute société est régie par les lois dont la violation fait appel à la répression (ou la sanction). La loi pénale est appelée à être appliquée à l'égard de quiconque trouble l'ordre public, pauvre, riche, chrétien, civilisé, non-civilisé. L'Etat a mis en place des organes répressifs afin de punir les infractions commises, parmi lesquels le parquet. Ce dernier est appelé à poursuivre à chaque fois qu'il est en connaissance d'une infraction qui venait d'être commise et dispose d'un pouvoir exorbitant. Mais ce pouvoir est parfois limité par la qualité de l'inculpé. En effet, en droit positif congolais, il y a une catégorie de personne qui, au regard de leurs fonction ou rang social, bénéficient des privilèges de juridiction et de poursuite et ne peuvent pas être directement citée comme le commun de mortel.

Mots-clés : citation, commandement, l'administration, publique, droit positif

Direct summons against public administration officials in Congolese positive law

Abstract: Every society is governed by legal norms whose violation calls for repression (or punishment). Penal law is applied to anyone who disturbs public order, whether poor, rich, Christian, civilized or uncivilized. The State has set up repressive bodies to punish offences committed, including the public prosecutor's office. The latter is called upon to prosecute whenever it is aware of an offence that has just been committed, and has exorbitant power. But this power is sometimes limited by the status of the accused. In fact, under Congolese law, there is a category of people who, by virtue of their function or social rank, enjoy privileges of jurisdiction and prosecution and cannot be directly summoned like ordinary mortals.

Keywords: citation, command, administration, public, positive law

Introduction

0.1. Problématique

L'objet de notre présent article sera focalisé uniquement sur une des applications d'un de pilier de droit congolais à savoir le droit pénal congolais en ce qui concerne un des modes de procédure devant le juge répressif. Il est impérieux pour nous d'informer nos concitoyens sur une voie de saisine d'une juridiction pénale contre les agents des commandements de l'administration publique. Or, avant d'aborder cette spécialité, il impose de reprendre les trois modes de saisine des tribunaux répressifs, à savoir : la citation directe, la comparution volontaire et la sommation verbale faite à personne par l'Officier du Ministère Public ou par le greffier du tribunal qui connaît de l'affaire¹.

Malheureusement, si la saisine par citation à la requête du Ministère Public, la comparution volontaire et la sommation verbale ne posent pas de problème, il n'en est pas de même de la saisine du tribunal par citation directe contre une personne ayant le commandement dans la fonction publique. Ainsi, depuis l'intervention de l'ordonnance n° 82-016 du 31 mars 1982, ayant modifié l'article 13 du décret du 6 août 1959 portant code de procédure pénale, il se pose un problème de procédure quant à la poursuite de ces agents de commandement devant nos cours et tribunaux.

En effet, à la question de savoir Est-ce qu'un agent de commandement de l'administration publique peut être traduit devant le Tribunal de Paix, de grande Instance ainsi que devant une Cour d'Appel par voie citation directe. ? La question juridique soulevée ne trouve pas un répondant actif en droit de procédure pénale congolaise. Les Cours et Tribunaux congolais répondent généralement et indifféremment suivant les poids du plaideur ou l'humeur du juge, à tel point qu'il y a des tribunaux qui se contredisent eux-mêmes soit dans le même litige soit tour à tour dans des litiges différents.

0.2. Hypothèse de la recherche

Nous partons de l'hypothèse selon laquelle, L'Etat a mis en place des organes répressifs afin de punir les infractions commises par les agents de commandement de l'administration publique en droit positif congolais dans l'ordonnance n° 82-016 du 31 mars 1982, ayant modifié l'article 13 du décret du 6 août 1959 portant code de procédure pénale. Mais il se pose un problème de procédure quant à la poursuite de ces personnes devant nos cours et tribunaux.

1 L'ordonnance n° 82-016 du 31 mars 1982

2 Article 54, 55 et 56 du code de procédure pénale congolais

0.3. Plan

Notre propos sera subdivisé en deux tendances développées sur la situation d'avant l'ordonnance précitée. La situation sous l'empire de l'ordonnance citée supra, la problématique actuelle proprement dite.

1. La situation d'avant 1982

Il convient de noter qu'avant la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, les fonctionnaires répondaient aux multiples et divers statuts ; les textes de l'époque n'ont pas réussi à catégoriser tous les fonctionnaires de l'Etat dans un statut unique.

Toutefois, en cas d'infraction, l'article 10 du décret du 6 août 1959 accordait des immunités des poursuites au Gouverneur Général, au Secrétaire Général, au Gouverneur de Province, à toute personne qui les remplaçait et aux magistrats de carrière (Pierre Piron & Jacques Devos, 1999, p.45). Tout officier de police judiciaire ou tout Magistrat qui recevait une plainte, une dénonciation ou constatait une infraction à charge des autorités précitées, devait transmettre immédiatement les pièces au Procureur Général qui a la plénitude de l'action publique et qui peut en déclencher la poursuite.

Et c'est ce que stipule l'article 13 du même décret :

dans les cas prévus à l'article 10, l'instruction est réservée au Procureur Général qui doit la poursuivre lui-même lorsque le procès-verbal a été dressé à charge des Gouverneur Général ou de la personne qui le remplace ; dans les autres cas prévus au même article, le Procureur Général peut charger un magistrat de son parquet de poursuivre l'instruction. Lorsque c'est un membre d'une cour d'appel ou un magistrat d'un parquet général qui est mis en cause, les devoirs d'instruction sont remplis par le Procureur Général près la Cour d'Appel compétent pour connaître de l'infraction.

Il y a lieu de constater en l'espèce que le texte de 1959 ne prévoyait aucun privilège de juridiction mais uniquement des immunités de poursuite.

2. Sous l'empire de l'ordonnance loi n° 82-016 du 31 mars 1982 portant code de procédure pénale

Considérant le décret-loi du 30 janvier 1940 ainsi que les articles 94 et 98 de l'Ordonnance-Loi n° 82-020 du 31 mars 1982 portant code de l'organisation et la compétence judiciaires et la loi n 15/022 du 31 décembre 2015 portant modification du décret-loi de 1940, le législateur ajoutait un appendice à l'article 54 du décret du 6 août 1959 en ces termes « toutefois, lorsqu'il y a lieu de poursuivre une personne jouissant d'un privilège de juridiction, la citation ne sera donnée qu'à la requête d'un officier du Ministère Public ».

Tout en prévoyant des privilèges de juridiction, le texte de 1982 dont l'article 10 reprend celui du décret du 6 août 1959 adapté au contexte suivant le décret-loi du 30 janvier 1940 qui reprend : l'OPJ ou l'OMP qui reçoit une plainte, une dénonciation ou une constatation d'une infraction à charge d'un magistrat, d'un cadre de commandement de l'administration publique ou d'une autorité judiciaire, d'un cadre supérieur d'une entreprise paraétatique, d'un commissaire sous régional, d'un commissaire de zone, d'un chef de collectivité ou d'une personne qui les remplace, ne peut, sauf en cas d'infraction flagrante, ne peut procéder à l'arrestation de la personne poursuivie qu'après en avoir préalablement informé l'autorité dont dépend le prévenu (Kalongo Mbikaye, 1986, PP 150 et 160).

L'article 13 du décret précité qui ne fait que réserver l'instruction suivant la personne poursuivie, au Procureur Général ou au Magistrat de son parquet devient : « dans les cas prévus à l'article 10, la décision des poursuites est réservée au Procureur Général près la Cour d'Appel ». Le législateur de 1982 a étendu les immunités de poursuite mais ne réserve au Procureur Général que l'autorisation de poursuivre et non l'instruction quel que soit la personne poursuivie. Ainsi, faisant une interprétation extensive de l'article 13 précité, le prétoire avait été gagné par une confusion généralisée, certains praticiens du droit confondant les immunités de poursuites aux privilèges de juridiction soutiennent que les citations directes à l'égard des personnes énumérées à l'article 10 sont irrecevables puisqu'il faut une décision préalable du Procureur Général près la Cour d'Appel.

D'autres soutiennent le contraire en faisant la lecture combinée des articles 94 et 98 de Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaire, des articles 10, 13 et 54 du Code de Procédure Pénale.

3. La problématique proprement dite

3. 1. Position des tribunaux

A la question savoir si un agent de commandement de l'Administration Publique pouvait être cité directement devant un tribunal, les cours et tribunaux répondent différemment. C'est ainsi qu'à titre illustratif, par son jugement avant dire droit du 29/01/1996 sous RMP 6845, le Tribunal de Grande Instance de Kinshasa/Matete saisit par citation directe répondait ainsi à l'exception d'irrecevabilité d'action par citation directe.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas fondée puisque n'étant pas directeur, le conservateur des titres immobiliers Sakibanza n'a pas des privilèges de juridiction par conséquent, la citation directe est normale, régulière et recevable. Plus tard, saisie de la même exception d'irrecevabilité d'action par citation directe

sous RPA 427, le Tribunal de Grande Instance de Kinshasa / Matete confirmait par son jugement du 22/2/2001, le jugement du Tribunal de Paix de Matete appelé (jugement RP 19.100) jugement par lequel ce tribunal se déclarait incompétent sous prétexte qu'en application des articles 10 et 13 du Code de procédure pénale, le chef de division MUFUTA ne pouvait pas être traduit en justice.

Le Tribunal de Grande Instance de Kinshasa / Matete est même allé plus loin en affirmant que le législateur congolais n'a pas indiqué le niveau d'application des articles 10 et 13 du code de procédure pénale. Reprenant la même citation directe dans le même litige contre le chef de division MUFUTA devant le même tribunal sous RP 811, le tribunal de grande instance de Matete recevait par son jugement du 22/05/ 2001 déclarant non fondée l'exception d'irrecevabilité soulevée par le prévenu MUFUTA au motif que n'étant pas directeur, le chef de division ne jouissait pas de privilège de juridiction par conséquent, la citation directe était régulière et recevable.

Saisie en appel sous les dossiers RPA 393, 282, 481, la Cour d'Appel de Matete a eu à répondre de manière uniforme et tour à tour en disant non fondée l'exception d'irrecevabilité de la citation directe lancée contre un cadre de commandement, les textes des articles 10 et 13 du code de procédure pénale vantés ne trouvent leur application que quand il s'agit des poursuites pré juridictionnelles. Dans l'arrêt RPA 481, la même cour ajoute que le texte légal ne sanctionne nullement d'irrecevabilité l'action mue par citation directe contre les cadres de commandement de l'Administration publique quand ceux-ci ne bénéficient pas des privilèges de juridiction.

3.2. Solution légale

Devant pareille décisions judiciaires contradictoires, nous pensons que la position de la Cour d'Appel de Matete est la seule légale pour trois raisons. Du point de vue structurel, le code congolais de procédure pénale comprend dix chapitres traitant tour à tour de l'intervention de la police sur le suspect, la comparution, l'instruction pré juridictionnelle, la saisine des tribunaux, l'instruction juridictionnelle, le jugement, les divers recours, l'exécution, les frais de justice et enfin les dispositions finales et transitoires. Les articles 10 et 13 sus invoqués se trouvent repris dans le chapitre traitant de la mission de la police judiciaire, ses rapports avec le ministère public et ses procédés. Il y a dès lors lieu d'affirmer que les articles précités concernent le parquet et son prolongement que constituent les OPJ et les IPJ, et non les tribunaux qui ne sont soumis qu'à la loi (article 150 de la constitution).

3.3. Du point de vue historique

L'article 10 du Code de procédure pénale n'a repris que le principe qui n'était que réglementaire dans la circulaire du Procureur Général de la République n° 3/002/IM/PGR/1970 du 16 mai 1976 chapitre IV sur l'organisation intérieure des parquets.

Cette circulaire fondée sur l'article 100 de l'ordonnance n°68-247 du 16 juillet 1968, instituait une immunité d'arrestation et même des poursuites à l'égard des bénéficiaires du privilège de juridiction, des OPJ à compétence générale, des chefs des collectivités régionales et locales, des bourgmestres, des autorités religieuses, des consuls, des agents et fonctionnaires du centre national de documentation, des cadres de direction des entreprises parastataux, des avocats inscrits au tableau et ceux admis au stage préparatoire, ainsi que les médecins en ce sens que les droits des poursuites et d'arrestation étaient réservés aux procureurs généraux près la Cour d'Appel, il fallait l'autorisation du Procureur Général à toutes les étapes de l'instruction et même d'arrestation (Jean Jacques YOKA MAPUNGA, 1999, P. 130).

Du point de vue de la sémantique, il importe de distinguer le privilège de juridiction de l'immunité des poursuites ou immunité d'arrestation. Il y a privilège de juridiction lorsque l'auteur présumé de l'infraction se trouve soustrait aux règles de compétence matérielle et territoriale qui déterminent le tribunal compétent, pour se voir assujéti au juge déclaré compétent exclusivement en raison de la personne du délinquant.

Par contre, il y a immunité des poursuites ou d'arrestation lorsque l'auteur présumé ne peut être poursuivi, arrêté ou jugé qu'après l'accomplissement de certains préalables légaux, cfr Lettre n° 1005/033/PGR/90 du Procureur Général de la République MONGULU TAPANGANI en date du 11/04/1990. En droit congolais, le privilège de juridiction n'est institué qu'aux articles 94 et 98 de l'ordonnance -loi n° 82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

Aux termes de l'article 94 sus invoqué,

les cours d'appel connaissent de l'appel des jugements rendus au premiers ressort par les tribunaux de grande instance. Elles connaissent également au premier degré des infractions commises par les magistrats, les fonctionnaires des services publics et paraétatiques revêtus au moins de grade de Directeur ou du grade équivalent et les dignitaires de l'ordre national du Léopard. Lorsque le magistrat inculqué est un membre d'une Cour d'Appel ou d'un Parquet Général, les infractions sont poursuivies devant la Cour dont le siège est le plus proche de celui de la Cour au sein de laquelle ou près de laquelle il exerce ses fonctions.

Comme on l'aura constaté, la disposition sus évoquée ne parle pas des cadres ou agents de commandement ;

L'article 18 de la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat prévoit trois catégories, à savoir : les agents d'exécution, les agents de collaboration et les cadres de commandement. Les cadres de commandement sont les chefs de bureau, les chefs de division, les directeurs et les secrétaires généraux.²

Ne parlant que des fonctionnaires ayant au moins le grade de directeur, l'ordonnance-loi n° 82-020 du 31 mars 1982 en son article 94 n'a prévu le privilège de juridiction qu'en faveur des directeurs et leurs plus gradés que sont les secrétaires généraux. Autrement dit, tous les fonctionnaires en dessous du directeur n'ont pas de privilège de juridiction.

Les chefs de division et chefs de bureau n'ont que des immunités des poursuites telles que prévues à l'article 10 du Code de Procédure Pénale dans la mesure où sauf cas de flagrance, tout OPJ ou tout magistrat ne peut les arrêter qu'après avoir préalablement informé l'autorité dont dépend l'inculpé.

L'article 98 du Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaire prévoit des privilèges de juridiction en faveur des justiciables de la Cour Suprême de Justice que sont les compagnons de la Révolution du 24 novembre 1965, les membres du Comité Central, ceux du Comité Exécutif du Mouvement Populaire de Révolution, les Commissaires d'Etat (ministres), les Secrétaires d'Etat (vice ministres), les magistrats de la Cour Suprême de justice et ceux du Parquet Général de la République, les gouverneurs de région et les membres de la Cour de Compte.

L'article 54 du Code de Procédure Pénale en son deuxième alinéa dispose : « toutefois, lorsqu'il y a lieu de poursuivre une personne jouissant d'un privilège de juridiction, cette citation ne sera donnée qu'à la requête d'un officier du ministère public ».

Dès lors, en application de la disposition précitée, la requête du Ministère Public n'est exigée que lorsqu'il s'agit des poursuites contre les bénéficiaires de privilèges de juridiction. C'est dans ce sens que s'est prononcé la Cour Suprême de Justice le 8/8/1997 sous RP 1587 en ces termes : « n'est pas fondé le moyen pris de la violation par le juge d'appel de l'article 94 du code de l'organisation et de la compétence judiciaire, en ce qu'il a reçu la citation directe introduite contre un agent de l'administration publique revêtu de grade de chef de division et bénéficiaire du privilège de juridiction car aux termes de la disposition précitée,

² Journal Officiel n° 15 du 1^{er} août 1981, p. 13

seuls les agents ayant au moins le grade de directeur bénéficient de ce privilège et ne peuvent être cités directement».³

Conclusion

Qu'il n'est plus permis au stade actuel de discuter sur la recevabilité de la citation directe initiée à l'encontre des fonctionnaires autres que les directeurs et secrétaires généraux de l'administration publique.

En effet, les débats ayant été clôturés par un arrêt de principe de la cour suprême de justice qui a suivi le même raisonnement que la cour d'appel de Matete, il est présentement de notoriété publique que les agents en dessous du Directeur qui sont cadre de commandement de l'administration publique ou judiciaires ne jouissent que des immunités de poursuites ou d'arrestation. Dès lors, la saisine de la juridiction compétente par citation directe est normale et régulière.

Références bibliographiques

Articles 54, 55 et 56 du Code de Procédure Pénale
Bulletin des arrêts de la CSJ, 1990 - 1999,
Journal Officiel n° 15 du 1^{er} août 1981,
Kalongo Mbikaye, le Code judiciaire Zaïrois, 1986,
Ordonnance n° 82-016 du 31 mars 1982
Pierre Piron & Jacques Devos, Codes et lois du Congo Belge, édition Bilingue
Yoka Mapunga Jean Jacques, Codes congolais de procédure pénale, éd., YOKA
1999,

³ Bulletin des arrêts de la CSJ, 1990 - 1999, p. 232-234