L'INSPECTORAT GENERAL DES SERVICES JUDICIAIRES : UN SERVICE EN MARGE DE LA CONSTITUTION CONGOLAISE DU 18 FEVRIER 2006 ?

Par SHAMASHANGA MINGA Clément*

Résumé

Cette étude analyse l'Inspectorat général des services judiciaires institué sous la deuxième République par l'ordonnance du 23 juin 1987 dans un contexte marqué par la négation de la séparation des pouvoirs. L'existence de l'Inspectorat général des services judiciaires est vue par une certaine opinion comme portant atteinte aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que du juge consacrés par la Constitution du 18 février 2006. L'étude démontre, cependant, que la consécration des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire ne fait pas obstacle à l'existence d'un service public ayant la mission de contrôler le fonctionnement des institutions judiciaires et de s'assurer de la bonne administration de la justice par les cours et tribunaux ainsi que par les parquets.

Cependant, certaines compétences reconnues à l'inspectorat général des services judiciaires par l'ordonnance précitée sont contraires à la Constitution en ce qu'elles permettent aux membres de l'inspectorat général des services judiciaires de porter une appréciation sur l'œuvre du juge. Il en est ainsi de la compétence reconnue aux membres de l'inspectorat général de s'assurer, au cours de leur mission, de la bonne administration de la justice et de l'expédition normale des affaires notamment par l'examen des dossiers, des registres et des copies des jugements. Cette étude propose la réforme de l'inspectorat général des services judiciaires afin de rendre sa mission conforme à la Constitution et à la nouvelle législation régissant le secteur de la justice. Dans ce cadre, la première reforme consiste à donner un fondement légal à l'ordonnance instituant l'inspectorat général des services judiciaires car ce texte n'a pas une base légale aujourd'hui. La deuxième reforme concerne le cadre opérationnel et structurel de l'inspectorat général des services judiciaires. La troisième reforme concerne la mise à la disposition de ce service des moyens humains, matériels et financiers conséquents afin de lui permettre de jouer un rôle efficace pour la bonne administration de la justice en République Démocratique du Congo.

* Assistant à l'Institut Supérieur Pédagogique de Mweka (Kasaï), Avocat au Barreau de Matadi, Chercheur au Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Etat de Droit en Afrique (CREEDA) et Doctorant en droit à l'Université de Kinshasa. Email : shamaclement@gmail.com.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Abstract

This study analyses the General Inspectorate of Judicial Services established under the Second Republic by the Order of 23 June 1987 in a context marked by the negation of the separation of powers. The existence of the General Inspectorate of Judicial Services is seen by some as undermining the principles of the separation of powers and the independence of the judiciary and the judge enshrined in the Constitution of 18 February 2006. The study shows, however, that the enshrinement of the principles of the separation of powers and the independence of the judiciary does not prevent the existence of a public service with the task of monitoring the functioning of judicial institutions and ensuring the proper administration of justice by the courts and tribunals and the prosecution service.

However, some of the powers conferred on the Inspectorate-General of Judicial Services by the above-mentioned ordinance are contrary to the Constitution in that they allow the members of the Inspectorate-General of Judicial Services to assess the work of the judge. It is thus within the competence of the members of the Inspectorate-General to ensure, in the course of their mission, the proper administration of justice and the normal dispatch of cases, in particular by examining files, registers and copies of judgements. The study proposes the reform of the Inspectorate-General of Judicial Services in order to bring its mission into line with the Constitution and the new legislation governing the justice sector. In this context, the first reform consists in giving a legal basis to the ordinance establishing the General Inspectorate of Judicial Services, since this text does not currently have a legal basis. The second reform concerns the operational and structural framework of the General Inspectorate of Judicial Services. The third reform concerns the provision of substantial human, material and financial resources to this service to enable it to play an effective role in the proper administration of justice in the Democratic Republic of the Congo.

Introduction

En République Démocratique du Congo (RDC), l'Inspectorat général des services judiciaires est un service public dont la mission et les méthodes du travail sont vues par une certaine opinion comme portant atteinte aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire consacrés par la Constitution du 18 février 2006[1]. Sa création remonte en 1987 sous la deuxième République par l'Ordonnance du 23 juin 1987. L'Inspectorat général des services judiciaires a été placé directement sous l'autorité du Président du Conseil judiciaire, lequel était un haut magistrat nommé par le Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République. Puisse que le Président du

1 Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, N° Spécial du 5 février 2011.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

Conseil judiciaire prenait part aux délibérations du Conseil Exécutif[2], son équivalence aujourd'hui est le Ministre de la justice[3].

Cet Inspectorat a reçu la mission de contrôler le fonctionnement des juridictions, des parquets et de tous les services relevant du ministère de la justice ainsi que de s'assurer de la qualité de justice rendue par les cours et tribunaux. Malgré la suppression du Conseil judiciaire, l'ordonnance précitée comprenant au total huit articles n'a pas été abrogée ou modifiée.

L'Inspectorat fait encore partie des services qui fonctionnent sous l'autorité directe du Ministre de la justice comme l'atteste les différentes ordonnances portant attributions des ministères[4]. En pratique, il apparaît comme étant un parquet disciplinaire des magistrats et du personnel judiciaire. Cela est de nature à soulever un certain nombre des questions, notamment sur le point de savoir sa compatibilité avec la Constitution du 18 février 2006 qui proclame le principe de la séparation des pouvoirs et affirme l'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que celle du juge dans sa mission de dire le droit.

L'on se demande si l'existence de l'Inspectorat général des services judiciaires, dont le contexte de création était marqué par la méconnaissance totale des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice, ne relève pas de la volonté du pouvoir exécutif de mettre sous tutelle le pouvoir judiciaire dont l'indépendance est garantie sans équivoque par la constitution. L'on se demande encore si dans sa mission de contrôle de fonctionnement des juridictions, l'Inspectorat général des services judiciaires peut étendre sa mission aux hautes juridictions dont la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat ainsi que la Haute cour militaire.

Dans la présente étude, nous partons du postulat que l'Inspectorat général des services judiciaires n'est pas contraire à la Constitution et ne porte pas atteinte au principe de séparation des pouvoirs et à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cependant, nous soutenons qu'une partie de ses compétences viole la Constitution. Il en est ainsi de la compétence de s'assurer de la bonne administration de la justice à travers l'examen des dossiers, des registres et des copies des jugements.

Aussi, les auditions des juges par les membres de l'inspectorat général pour les jugements rendus par eux portent gravement atteinte à l'indépendance de la justice. Cette compétence doit lui être retirée. Il en est de même de la mission de contrôler et de vérifier les écritures comptables et l'exécution des recettes et des dépenses des services judicaires. Aussi proposerions-nous la revisitassions du cadre légal régissant l'Inspectorat général des services judiciaires pour l'adapter à l'esprit de la Constitution du 18 février 2006. C'est à cette condition que ce service pourra participer à la bonne administration de la justice en

2 Lire l'article 95 de la Loi n°078/010 du 15 février 1978 portant révision de la constitution, Journal Officiel, n°5 du 01 mars 1978.

3 Emmanuel-Janvier Luzolo Bambi Lessa, Traité de droit judiciaire, Kinshasa, PUC, 208, p. 528.

4 Ordonnance n°12/008 du 11 juin 2012 fixant les attributions des ministères.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

RDC en fournissant aux pouvoirs publics et à la population l'information sur le fonctionnement des institutions judiciaires.

Ainsi, on va présenter, d'abord, le contexte de la création de l'Inspectorat général des services judiciaires avant d'analyser, ensuite, sa mission, son organisation et son fonctionnement. Une telle présentation conduira à apprécier, à coup sûr, la compatibilité de la mission de ce service avec la Constitution et à proposer les pistes de la réforme.

A. Le contexte de la création de l'Inspectorat général des services judiciaires

La mise en place de l'Inspectorat général des services judiciaires en RDC intervient dans un contexte marqué par la confusion des pouvoirs au profit du Chef de l'Etat. En effet, à la faveur de la révision de la Constitution opérée par la loi n°74/020 du 15 aout 1974 portant révision de la Constitution du 24 juin 1967[5], il a été introduit le Conseil judiciaire en lieu et place du pouvoir judiciaire.

Selon l'exposé des motifs de cette loi, l'appellation « Conseil judiciaire » avait été préféré à d'autres pour des raisons d'options politiques[6]. Le Conseil judiciaire ainsi mis en place comprenait l'ensemble des cours et tribunaux dont la Cour suprême de justice, le Conseil de guerre général, les cours d'appel, la Cour de sureté de l'Etat, les tribunaux civils et les conseils de guerre »[7]. Il avait pour mission de dire le droit et de rendre justice dans la grande famille du parti-Etat, le Mouvement Populaire de la Révolution. Et cette justice était rendue au nom et sous l'autorité du Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République[8].

Il y a lieu de signaler que sous cette constitution, la séparation des pouvoirs était méconnue car le Président fondateur du parti-Etat, Président de la République avait la plénitude de l'exercice du pouvoir et que le Comité de discipline du Mouvement populaire de la révolution avait le pouvoir d'auditionner même les magistrats[9]. Aussi, bien que l'article 67 de la constitution affirmait que les magistrats, dans l'exercice de la mission de dire le droit et de rendre justice, étaient indépendants, on doit avouer que dans la pratique l'indépendance du conseil judiciaire vis-à-vis des autres pouvoirs n'était pas affirmée dans la constitution. Pendant cette période, les organes de l'Etat étaient subordonnés au parti-Etat. Dans

5 *Toengaho Lukondo Faustin*, Les constitutions de la République Démocratique du Congo. De Joseph Kasa-Vubu à Josep Kabila, Kinshasa, Puc, 2008, P.111.

6 Il faut dire que le texte reste muet sur la détermination des options politiques qui avaient plaidés en faveur de la mise en place du Conseil judiciaire en lieu place du Pouvoir judiciaire.

7 Article 66 de la loi N°74/020 du 15 aout 1974 portant révision de la constitution du 24 juin 1967, Toengaho Lukundo, note 4, p.115.

8 Exposé des motifs de la loi N°74/020 du 15 aout 1974 portant révision de la constitution du 24 juin 1967, Toengaho Lukundo, note 4, p.111.

9 Matadi Nenga Gamanda, La question du pouvoir judiciaire en République Démocratique du Congo. Contribution à une théorie de réforme, Kinshasa, Edition Droit et Idées nouvelles, 2001, p.270.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

ces conditions, la justice n'était pas considérée comme un pouvoir indépendant mais comme une structure du parti-Etat, le Mouvement Populaire de la Révolution.

C'est dans cette logique que sera adoptée la Loi n°77-030 du 28 décembre 1977 portant organisation du Conseil judiciaire[10]. Selon cette loi, le Conseil judiciaire est placé sous l'autorité du Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République. Il était dirigé par un haut magistrat qui en était le Président. Et ce haut magistrat n'était autre que le Procureur général de la République. A ce sujet, l'article 2 de cette loi disposait que « le Procureur général de la République est de droit président du Conseil judiciaire. Il assure la direction, l'administration et la surveillance des cours et tribunaux et des parquets ainsi que de tous les services relevant de l'administration de la justice. Il exerce, sous l'autorité directe du Président de la République, toutes les attributions précédemment dévolues au Commissaire d'Etat à la justice. Il participe, en cette qualité, aux délibérations du Conseil Exécutif ».

Il ressort de cette disposition que le Président du Conseil judiciaire, qui était à la fois Ministre de la justice et procureur général de la République, était au-dessus de tous les magistrats du parquet et du siège y compris le premier président de la Cour suprême de justice. Le Conseil judiciaire mis en place était unique à son genre. Ce qui poussa son président à commettre beaucoup des excès.

Ainsi, suite aux abus constatés dans le Chef du Conseil judiciaire, une nouvelle réforme a été initiée en 1986 pour réduire les pouvoirs exorbitants du Président du Conseil judiciaire sans pour autant garantir la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice[11].

C'est dans cette période que sera institué l'inspectorat général des services judiciaires par l'ordonnance n°87/215 du 23 juin 1987. Le contexte de la mise en place de l'Inspectorat Général des services judiciaires a eu un impact sur les attributions, mieux les compétences attribuées à ce service par l'ordonnance précitée. Cet éclairage permet de présenter la mission de l'Inspectorat général des services judiciaires.

B. Mission, organisation et fonctionnement de l'Inspectorat général des services judiciaires

La présentation de l'Inspectorat général permet de se faire une idée sur son organisation et son fonctionnement.

I. La mission de l'Inspectorat général

Cette mission est précisée par l'article 2 de l'ordonnance du 23 juin 1987. En effet, l'Inspectorat général des services judiciaires « a pour mission de contrôler le fonctionnement des juridictions, des parquets et de tous les services relevant du conseil judicaire ». De

10 Journal Officiel de la République du Zaïre, n° 1, Janvier 1978.

11 Lire Matadi Nenga Gamanda, Note 8, p.267.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

même, « au cours de leur mission, les membres de l'inspectorat général s'assurent, notamment par l'examen des dossiers, des registres et des copies des jugements, de la bonne administration de la justice et de l'expédition normale des affaires. Ils contrôlent et vérifient les écritures comptables et l'exécution des recettes et des dépenses des services du ministère de la justice ».

Il ressort de cette disposition que l'inspectorat général des services judiciaires a trois attributions principales. Il faut y ajouter une autre attribution qui lui est confiée par la loi organique portant statut des magistrats.

Premièrement, l'Inspectorat général a la mission de contrôler le fonctionnement des juridictions, des parquets et des services relevant du ministère de la justice. L'ordonnance confie à l'Inspectorat général la charge de s'assurer que les juridictions, les parquets, les greffes, l'huistariat et les autres services concourant à l'administration de la justice fonctionnent de manière correcte et régulière. Cette mission amène inéluctablement les membres de l'inspectorat à effectuer les descentes dans les différentes institutions judiciaires pour se rendre compte de leur fonctionnement et ainsi relever les défis auxquels elles font face. Ce qui le conduit à dresser des rapports périodiques présentant au Ministre de la justice et aux pouvoirs publics la situation des différentes structures du pouvoir judiciaire ainsi que les mesures qui s'imposent pour remédier aux problèmes soulevés.

Deuxièmement, l'Inspectorat général des services judiciaires a reçu la charge de s'assurer, à travers notamment par l'examen des dossiers, des registres et des copies des jugements, de la bonne administration de la justice et de l'expédition normale des affaires par les cours et tribunaux ainsi que par les parquets y rattachés. La mise en œuvre de cette compétence amène les membres de l'inspectorat général à examiner les jugements rendus, les dossiers et registres pour se rendre compte si la justice est correctement et équitablement rendue. Ils s'assurent aussi du respect, par les cours et tribunaux ainsi par les parquets y rattachés, des délais raisonnables imposés par la loi pour les traitements des affaires dont ils sont saisis. Il s'agit d'une mission absolue de contrôle sur les activités des magistrats du siège et des parquets.

L'exercice de cette mission a conduit les membres de l'inspectorat à inviter et auditionner les magistrats pour obtenir d'eux les motivations les ayant conduits à prendre telle ou telle autre décision. C'est la mission la plus redoutée qui a conduit aux abus dénoncés dans le chef des membres de l'Inspectorat général lesquels retardent ou s'opposent parfois à l'exécution des certains jugements. Cette mission est devenue la principale activité de l'inspectorat général au détriment de celle du contrôle de fonctionnement des cours et tribunaux. Les magistrats de Kinshasa sont, du fait de leur proximité avec le siège de l'Inspectorat général, les plus invités et auditionnés par les inspecteurs.

Troisièmement, l'Inspectorat général des services judiciaires a reçu la mission de s'assurer du bon emploi des fonds publics par les juridictions, les parquets et les autres services relevant du ministère de la justice. Cette mission autorise aux membres de l'inspectorat général d'exiger et d'obtenir tous les documents nécessaires sur l'emploi de l'argent mis à la

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

disposition du pouvoir judiciaire. La mission conduit les membres de l'Inspectorat général à jouer le rôle des inspecteurs des finances et de la Cour des comptes.

Quatrièmement, l'Inspectorat général des services judiciaires a reçu, enfin, la mission de constater les fautes disciplinaires à charge des magistrats. En effet, les membres de l'inspectorat général des services judiciaires ont reçu la mission de constater des fautes disciplinaires à charge des magistrats. Ceci ressort de l'alinéa 3 de l'article 50 de la loi organique n °06/020 du 10 octobre 2006 portant statut des magistrats[12] qui dispose que « les magistrats membres de l'inspectorat général peuvent constater toute faute disciplinaire commise par tout magistrat de grade égal ou inférieur à celui du magistrat instrumentant ».

Aussi, les membres de l'inspectorat général peuvent, selon le statut des magistrats, être chargés par les premiers présidents de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat ou par les procureurs généraux près ces juridictions, selon le cas, d'accomplir des devoirs d'enquêtes qu'ils déterminent à charge de tout magistrat de rang égal ou inférieur à celui du magistrat inspecteur. Il nous revient d'opiner que, conformément aux dispositions des articles 50 et 52 du statut des magistrats, les membres de l'inspectorat général peuvent constater à leur propre initiative ou à la demande des autorités précitées les fautes disciplinaires commises par les magistrats ayant les grades équivalents ou inférieurs aux leurs. Pour ce faire, ils peuvent être saisis par toute personne qui a eu connaissance de la faute commise par un magistrat. Ils peuvent également se saisir d'office. S'agissant des enquêtes, il y a lieu de relever que la loi ne donne pas aux inspecteurs le pouvoir de déclencher seuls les initiatives d'enquêtes. Ils doivent être chargés par les autorités déterminées par la loi pour mener les enquêtes.

II. Composition de l'Inspectorat général des services judiciaires

La composition de l'Inspectorat général des services judiciaires est fixée par l'article 3 de l'ordonnance du 23 juin 1987 sous examen. Selon cette disposition, l'Inspectorat général est dirigé par un haut magistrat qui porte le titre de l'inspecteur général. Celui-ci est assisté d'un inspecteur général adjoint et d'un ou de plusieurs inspecteurs. Les membres de l'inspectorat général sont nommés et relevés, le cas échéant de leurs fonctions, par le Ministre de la justice. L'article 3 de l'ordonnance précitée indique que l'inspecteur général adjoint et les inspecteurs doivent être des magistrats ayant au moins le grade d'avocat général de la République. Mais ce texte reste silencieux sur le grade que doit avoir l'inspecteur général lui-même. Puisque son adjoint et les autres inspecteurs doivent avoir au moins le grade d'avocat général, nous opinons que l'inspecteur général doit avoir le grade du premier avocat général de la République.

Le grade des membres de l'inspectorat général amène à s'interroger s'ils peuvent contrôler les activités des magistrats de la cour de cassation, de la cour constitutionnelle et

12 Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, Kinshasa, n° spécial du 25 octobre 2006.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

du conseil d'Etat. En réponse à cette question, il y a lieu de signaler que rien dans l'ordonnance n'interdit aux membres de l'inspectorat d'étendre leur mission aux hautes juridictions de la République dans la mesure où les dispositions de l'ordonnance instituant l'inspectorat général semblent avoir une portée générale et autorisent ce service d'exercer le contrôle sur toutes les juridictions sans exception. La consécration, cependant, du principe de la subordination hiérarchique interdit que les magistrats de grade inferieur puissent contrôler leurs supérieurs hiérarchiques. Ainsi, l'on ne peut imaginer que l'inspectorat général puisse contrôler les hautes juridictions.

III. Fonctionnement de l'Inspectorat général des services judiciaires

Pour son fonctionnement, l'Inspectorat général dispose d'un secrétariat placé sous l'autorité de l'inspecteur général et dirigé par un secrétaire revêtu du grade d'au moins égal à celui du chef de Division. Ce secrétaire, nommé par le ministre de la justice, est assisté d'un ou des plusieurs agents choisis parmi les membres du personnel de carrière des services publics de l'Etat œuvrant au sein du ministère de la justice. L'Inspectorat général bénéficie des fonds mis à sa disposition par le ministre de la justice. Le fait que l'inspectorat général n'ait pas des antennes dans les provinces amène à s'interroger s'il est possible qu'il parvienne à se rendre compte du fonctionnement régulier des différentes juridictions disséminées à travers le pays.

A ces jours, il est difficile d'apprécier l'efficacité de l'action de l'inspectorat général des services judiciaire en RDC dans la mesure où il n'existe pas des rapports publiés par ce service permettant d'avoir une idée sur l'exécution de sa mission. L'on doit dire aussi que l'action de l'inspectorat général des services du conseil judiciaire est contestée par bon nombre des acteurs qui qualifient sa mission d'inconstitutionnelle.

Il est donc souhaitable de s'interroger sur la compatibilité de la mission de l'inspectorat général des services du conseil judiciaire avec la constitution et d'autres lois régissant l'administration de la justice.

C. La compatibilité de la mission de l'Inspectorat général des services du conseil judiciaire avec le nouveau cadre légal

Dans les lignes précédentes, nous avons relevés que l'inspectorat général des services du conseil judiciaire a été créé dans un contexte constitutionnel marqué par la négation des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice.

Ce contexte ayant changé depuis longtemps, il est dès lors nécessaire que l'on s'interroge sur la conformité de la mission dévolue à l'inspectorat général des services du conseil judiciaire à la constitution du 18 février 2006 et au nouveau cadre juridique intervenue avec l'avènement de cette loi fondamentale. Une telle interrogation s'avère utile du moment que l'on sait que le constituant du 18 février 2006, tirant la leçon du passé où la concentration et la personnalisation du pouvoir ont conduit au despotisme ainsi qu'à l'inversion des valeurs,

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

a consacré la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ainsi que garanti l'indépendance du pouvoir judiciaire considéré comme le garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens[13].

Ainsi, la lecture munieuse des dispositions des articles 149, 150, 151 et suivant de la constitution autorise de soutenir que la mission du contrôle de fonctionnement des juridictions et des parquets confiée à l'inspectorat général des services judiciaires dépendant directement du ministre de la justice ne viole pas la constitution. Cependant, la mission consistant à s'assurer de la bonne administration de la justice et de l'expédition normale des affaires par les cours et tribunaux à travers l'examen des copies des jugements et des dossiers porte atteinte à l'indépendance du juge et viole donc la constitution. Il en est de même de la mission de contrôle de l'emploi des publics mis à la disposition des cours et tribunaux.

I. La constitutionnalité de la mission du contrôle de fonctionnement des juridictions et des parquets par l'inspectorat général

La mission de contrôle de fonctionnement des juridictions et des parquets confiée à l'inspectorat général des services judiciaires n'est pas incompatible avec la constitution en ce qu'elle ne viole ni l'indépendance du pouvoir judiciaire ni celle du juge. Thierry S. Renoux ne dit pas autre chose lorsqu'il écrit que « l'indépendance de l'autorité judiciaire ne fait pas obstacle à l'existence d'une inspection des juridictions, fut-elle placée auprès du Ministre de la justice »[14]. En effet, il est établi que la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire consacrées par la constitution n'implique en aucun cas la soustraction des cours et tribunaux ainsi que des parquets y rattachés au contrôle résultant notamment de l'obligation pour tous dépositaires de l'autorité publique de rendre compte de leurs activités[15].

A ce sujet, le Conseil d'Etat français a jugé que « le principe de la séparation des pouvoirs et l'article 64 de la constitution qui garantissent l'indépendance de l'autorité judiciaire, notamment l'indépendance des magistrats dans l'exercice de la fonction de juger, n'interdisent pas la création, auprès du ministère de la justice, d'un organe appelé à contrôler ou à évaluer l'activité des juridictions judiciaires, à condition que celui-ci apporte, par sa composition, le statut de ses membres, son organisation ainsi que les conditions et les modalités de son intervention, les garanties nécessaires au respect de l'autorité judiciaire et que ses investigations ne le conduisent pas à porter une appréciation sur un acte juridictionnel déterminé »[16].

13 Article 150 de la constitution du 18 février 2006, note 1.

14 Thierry. S. Renoux, « La Cour de cassation dans le viseur du ministère de la justice ».

15 Lire dans ce sens Charles Merveilleux du Vignaux et Mathias Nieps, « De la possible conciliation de l'inspection générale de la justice et l'indépendance des juridictions judiciaires ».

16 Conseil d'Etat français, Décision n°406066, 406498, 407474 du 23 mars 2018, Journal officiel de la République Française du 11 avril 2018.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

Dans le même sens, la Cour constitutionnelle du Benin a jugé « considérant que les articles 125 et 126 de la constitution consacrent respectivement l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif et l'inamovibilité des magistrats du siège ; que cette indépendance ne saurait s'analyser comme un isolement dudit pouvoir ; qu'ainsi, chacun de ces trois pouvoirs, dans sa sphère de compétence, tout en exerçant de façon indépendante ses attributions, établit des relations fonctionnelles avec les autres ; considérant qu'il existe, au niveau du pouvoir judiciaire, deux activités bien distinctes par leur fondement : celle relative au fonctionnement du service public judiciaire et celle relative à la réalisation de sa mission de dire le droit avec force de vérité légale, dans laquelle aucune autorité ne saurait s'immiscer ; dès lors les dispositions du décret déféré doivent porter uniquement sur l'administration du service public judiciaire »[17].

L'évocation de la jurisprudence étrangère, que l'on peut nous reprocher d'évoquer car ne concernant pas la RDC, démontre, dans le cadre du droit comparé, que la mise en place d'un service public ayant la mission d'évaluer le fonctionnement des juridictions et des parquets ne constitue pas en soi une violation du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice. La mise en place d'un tel service est justifiée par la doctrine qui avance plusieurs raisons qui légitime le contrôle et l'évaluation du fonctionnement des juridictions et des parquets y rattachés.

D'abord, le contrôle du fonctionnement des cours et tribunaux est justifié par le fait que la justice est un service public[18]. Et en tant que tel, elle est régie par certains principes dont la régularité, la transparence, l'intégrité et l'efficacité. Considéré comme un service public, la justice n'échappe pas au contrôle lequel ne porte que sur le fonctionnement des cours et tribunaux sans toucher leur mission de dire le droit[19].

Ensuite, le contrôle de fonctionnement des juridictions s'inscrit dans l'obligation pour chaque service public de rendre compte de son action. Il s'agit de la mise en œuvre du principe de la redevabilité. On le sait, rendre compte de son action est, pour tout service public, une exigence de la responsabilité vis-à-vis du peuple au nom de qui est accompli toute mission publique. Dans cette logique, la mise en place de l'inspectorat général des services judiciaires doit être vue comme la volonté de permettre aux autorités publiques et aux citoyens de connaitre la situation dans laquelle se trouve les juridictions qui rendent la justice au nom du peuple.

Dès lors, l'on peut soutenir que la mission de l'inspectorat général des services judiciaires consiste à éclairer les pouvoirs publics et le peuple sur la manière dont est rendue la justice et sur l'état dans lequel se trouvent les juridictions qui disent le droit. La mission de l'Inspectorat général des services judiciaires participe, en ce sens, à la moralisation des acti-

17 Cour constitutionnelle du Benin, Décision DCC97-015 du 10 mars 1997.

18 Philippe Boillat et Stéphane Leyenberger, « L'administration et évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe », Revue française d'administration publique (2008/1), n°125, pp55-66.

19 Lire Maryse Deguergue, « Les dysfonctionnements du service public de la justice », Revue française d'administration publique (2008/1), n°125, pp151-167.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

vités du service public de la justice et au renforcement de l'efficacité des juridictions et du système judiciaire[20].

Il faut dire que la notion du contrôle ou de la surveillance des juridictions et des parquets y rattachés n'est pas absente dans les textes qui régissent les structures du pouvoir judiciaire en RDC. Ce contrôle est prévu par les différentes lois qui régissent les structures du pouvoir judiciaire. A ce sujet, l'article 44 de la loi organique du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire dispose que « la Cour de cassation et, dans leurs ressorts respectifs, les cours d'appel et les tribunaux, ont droit de surveillance sur les juridictions inferieures. La surveillance est exercée par le chef de la juridiction ou par son replaçant ».

L'article 73 de la même loi organique précise que « le procureur général près la Cour de cassation a un droit de surveillance et d'inspection sur les parquets généraux près les cours d'appel. Il peut, à ce titre, demander et recevoir en communication tout dossier judiciaire en instruction à l'office du procureur général près la cour d'appel ou à celui du procureur de la République ».

De même, l'article 11 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif[21] dispose que « le Conseil d'Etat et les Cours administratives d'appel ont le droit de surveillance et d'inspection sur les juridictions inferieures de leur ressort respectif. La surveillance est exercée par le chef de la juridiction ou par son remplaçant. Le chef de la juridiction effectue chaque année au moins une itinérance au siège des juridictions inferieures de son ressort ». Les articles 36 et 37 de la même loi organique reconnaissent au Procureur Général près le Conseil d'Etat et à chaque Procureur Général près la Cour administrative d'appel le droit de surveillance et d'inspection sur les parquets inferieurs.

Comme on peut le constater, il est reconnu à chaque premier président de la Cour d'appel d'exercer le contrôle et la surveillance sur toutes les juridictions de leur ressort. Il en est de même du procureur général près chaque Cour d'appel. Au plus haut niveau, il y a lieu d'indiquer les premiers présidents de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat disposent du pouvoir de contrôle et de surveillance sur toutes les Cours d'appel et Cours administratives d'appel. Les Procureurs Généraux près ces juridictions ont le même pouvoir sur les parquets généraux près les Cours d'appel et Cours administratives d'appel. Ce contrôle reste interne et est effectué par les magistrats eux-mêmes. Il n'empêche pas un contrôle externe qui pourrait être plus objectif.

Le contrôle de l'inspectorat général permet de rendre efficace l'action du service public de la justice. Il ne peut, de ce fait, être considéré comme portant atteinte à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance du pouvoir judiciaire dans la mesure où il ne met pas en cause l'acte de juger.

20 Jean-Jacques Urvoas, « L'inspection générale de la justice au service du renforcement de l'efficacité des juridictions et du système judiciaire », Dalloz-actualité, édition du 1er aout 2016.

21 Journal officiel de la République Démocratique du Congo, n° spécial du 18 octobre 2016, Col.1.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

II. De l'inconstitutionnalité de la mission de l'Inspectorat général tendant à s'assurer de la bonne administration de la justice et du bon emploi des fonds publics par les juridictions

Au-delà de la mission de contrôle de fonctionnement des juridictions, des parquets et des services relevant du ministère de la justice, l'ordonnance du 23juin 1987 confie encore à l'inspectorat général des services judiciaires deux autres missions essentielles. Il s'agit de la mission de s'assurer de la qualité de la justice rendue et celle de contrôle et de vérification des écritures comptables. L'article 2 de l'ordonnance précitée dispose en son alinéa 2 qu' « au cours de leur mission, les membres de l'inspectorat général s'assurent, notamment par l'examen des dossiers, des registres et des copies des jugements, de la bonne administration de la justice et de l'expédition normale des affaires. Ils contrôlent et vérifient les écritures comptables et l'exécution des recettes et des dépenses des services du ministère de la justice ». Cette disposition donne d'abord aux inspecteurs le pouvoir d'apprécier, grâce à l'analyse des dossiers judiciaires, des registres et des copies des jugements rendus, la qualité de justice rendue par les cours et tribunaux. Cette disposition confie aux membres de l'inspectorat général deux missions distinctes qu'il convient d'apprécier la compatibilité avec la nouvelle législation.

S'agissant de la mission de s'assurer de la bonne administration de la justice, il y a lieu de relever que cette mission est, à notre humble avis, contraire à la lettre et à l'esprit des articles 149 et 150 qui garantissent l'indépendance du pouvoir judiciaire et du juge dans sa mission de dire le droit en ce qu'elle permet aux membres de l'inspectorat général de porter une appréciation sur l'œuvre du juge et de s'immiscer dans la fonction de dire le droit.

En effet, dans l'exercice de sa mission de dire le droit, de trancher les litiges ou de rendre justice, le juge est libre et n'est soumis qu'à l'autorité de la loi. Ainsi, tout jugement ou arrêt rendu par lui est censé être vrai et contenant une part de vérité légale. La mise en cause de l'œuvre du juge ne peut être faite que par l'exercice des voies de recours prévues par la loi. Il ne peut engager sa responsabilité que selon la procédure prévue par le législateur à cet effet. La loi ne donne la compétence à qui que ce soit de porter une appréciation sur l'œuvre du juge en dehors des voies des recours prévues.

Ainsi, il nous revient de dire que la mission de l'inspectorat général ne peut consister en mettre en cause l'acte de juger ni en apprécier sa juste valeur. La majorité des pays qui ont institué l'inspectorat général des services judiciaires se sont limités à lui confier uniquement la mission de contrôle et d'inspection des juridictions. Il en est ainsi de la France, de la Côte-d'Ivoire, du Mali et du Benin.

Quant à la mission confiée à l'inspectorat général des services judiciaire de contrôler et de vérifier les écritures comptables et l'exécution des recettes et des dépenses des services du ministère de la justice, il y a également lieu de relever qu'elle est en contradiction avec le nouveau cadre juridique sur le contrôle de la gestion des fonds publics. En effet, conformément à l'article 42 de la loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

supérieur de la magistrature « les finances du pouvoir judiciaire sont soumises au contrôle de l'Inspection générale des finances, de la Cour des comptes ainsi que du parlement ».

Cette disposition ne reconnait pas à l'inspectorat général des services judiciaires le pouvoir d'exercer le contrôle sur les finances du pouvoir judiciaire. Elle donne, par contre, cette charge , d'abord au parlement qui, en vertu de l'article 100 de la constitution, contrôle le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics ; ensuite à la Cour des comptes qui, conformément aux dispositions de l'article 180 de la constitution, contrôle la gestion des finances de l'Etat, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics ; et enfin à l'Inspection générale des finances. Ce sont là les institutions habilitées de contrôler et de vérifier les écritures comptables et l'exécution des dépenses et des recettes par tous les services de l'Etat, ceux du ministère de la justice y compris. Ces deux dernières attributions de l'inspectorat étant en contradiction avec la constitution et le nouveau cadre juridique régissant le pouvoir judiciaire, il est souhaitable de les supprimer dans le cadre d'une reforme réfléchie de ce service.

D. Les perspectives de la réforme de l'inspectorat général des services judiciaires

Pour sa redynamisation et aux fins de rendre sa mission conforme à la constitution ainsi qu'au nouveau cadre juridique, l'inspectorat général des services judiciaires mérite de subir une réforme qui pourrait rendre efficace son action et légitimer son intervention. Cette réforme doit concerner d'abord le cadre juridique, opérationnel et structurel de l'inspectorat général des services judiciaires.

De prime abord, il y a lieu de dire que la réforme du cadre juridique régissant l'Inspectorat général des services judiciaires est plus qu'une urgence dans la mesure où l'ordonnance du 23 juin 1987 ayant créé ce service n'a pas aujourd'hui un fondement constitutionnel ou légal. Aucun texte juridique ne sert de base légale à l'existence de l'ordonnance précitée. Il est donc nécessaire de donner un fondement légal à l'inspectorat général des services judiciaires. Deux voies me paraissent possibles pour atteindre cette réforme. La première consiste à insérer ce service au Conseil Supérieur de la Magistrature en révisant la loi organique qui le régit. Il sera ainsi placé sous l'autorité du Bureau du Conseil supérieur de la magistrature. La deuxième consiste à faire intervenir le Premier ministre qui, par un décret, peut mettre en place l'inspectorat général des services judiciaires. En effet, le inspectorat général des services judiciaires, étant qu'un service public, peut être régit par un décret du Premier ministre, qui en vertu de l'article 92 de la constitution dispose du pouvoir réglementaire.

Ensuite, la réforme des attributions de l'inspectorat général des services judiciaires est nécessaire pour conformer sa mission à la constitution et au nouveau cadre juridique sur le pouvoir judiciaire. Ainsi, la mission principale de l'inspectorat général doit être celle d'inspecter, de contrôler et d'évaluer le fonctionnement et la performance des juridictions, des parquets ainsi que des autres services participant à l'administration de la justice. Cette mis-

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

sion s'avère capitale dans un pays comme la République Démocratique du Congo qui, depuis 2006, a entamé une grande réforme de la justice avec l'éclatement de la Cour suprême de justice en trois ordre des juridictions et la mise en place des tribunaux de commerce, du travail et pour enfants ainsi que l'opérationnalisation des tribunaux de paix sur toute l'étendue de la République. Il est donc normal que soit institué un service public capable de permettre aux pouvoirs publics de s'assurer de l'efficacité des juridictions ainsi mise en place. Une telle mission doit s'accompagner de l'obligation pour l'inspectorat général des services judiciaires de publier chaque année un rapport de ses activités.

La compétence reconnue aux membres de l'inspectorat général de s'assurer, à travers l'examen notamment des copies des jugements, des dossiers et des registres, de la bonne administration de la justice et de l'expédition normale des affaires doit leurs être retirée dans la mesure où elle porte atteinte à l'indépendance des juges en ce qu'elle autorise ces inspecteurs de porter une appréciation sur l'œuvre du juge. Il en est de même de la mission reconnue aux inspecteurs de contrôler et de vérifier les écritures comptables et l'exécution des recettes et des dépenses des services judiciaires. Celle-ci doit être exercée par les institutions habilitées à cette fin. Cependant, le pouvoir d'enquête reconnu aux membres de l'inspectorat par le statut des magistrats doit être réaffirmé et encadré de manière à éviter les abus et les atteintes à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Conclusion

La présente étude a analysé l'Inspectorat général des services judiciaires institué sous la deuxième République par l'ordonnance du 23 juin 1987 dans un contexte marqué par la négation de la séparation des pouvoirs. L'inspectorat général a reçu la mission de contrôler le fonctionnement des juridictions, des parquets et de tous les services relevant du ministère de la justice ainsi que de s'assurer de la bonne administration de la justice par les cours et tribunaux. Le contexte de la mise en place de l'Inspectorat général des services judiciaires a eu un impact sur les compétences reconnues à ce service.

Avec le changement de contexte juridique, l'existence de l'Inspectorat général des services judiciaires est vue par une certaine opinion comme portant atteinte aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que du juge consacrés par la Constitution du 18 février 2006. L'étude démontre, cependant, que la consécration des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire ne fait pas obstacle à l'existence d'un service public ayant la mission de contrôler le fonctionnement des institutions judiciaires et de s'assurer de la bonne administration de la justice par les cours et tribunaux ainsi que par les parquets. En effet, la mise en place de ce service est justifié par la nécessité de garantir une bonne administration de la justice en assurant l'information du public sur l'état des structures chargées d'administrer la justice. Le contrôle de fonctionnement des cours et tribunaux ainsi que des parquets y rattachés est organisé par les différentes lois régissant les structures du pouvoir judiciaire en RDC. Il est assuré par les autorités hiérarchiques. Ainsi, l'institution de l'Inspectorat général des ser-

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

vices judiciaire ne saurait être considérée comme une atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire consacrée par la constitution du 18 Février 2018.

Cependant, certaines compétences reconnues à l'inspectorat général des services judiciaires par l'ordonnance du 23 juin 1087 précitée sont contraires à la Constitution en ce qu'elles permettent aux membres de l'inspectorat général des services judiciaires de porter une appréciation sur l'œuvre du juge. Il en est ainsi de la compétence reconnue aux membres de l'inspectorat général de s'assurer, au cours de leur mission, de la bonne administration de la justice et de l'expédition normale des affaires notamment par l'examen des dossiers, des registres et des copies des jugements.

Cette compétence est en contradiction avec la constitution dans la mesure où elle autorise aux membres de l'Inspectorat général des services judiciaires de porter une appréciation sur les décisions judiciaires. Aussi, la compétence est reconnue aux membres de l'Inspectorat général des services judiciaires de contrôler et de vérifier les écritures comptables et l'exécution des recettes et des dépenses des cours et tribunaux est aussi en contradiction avec le nouveau cadre juridique sur le pouvoir judiciaire lequel soumet les finances de ce pouvoir au contrôle de l'inspection générale des finances, de la Cour des comptes et du Parlement.

Ainsi, l'étude propose la réforme de l'inspectorat général des services judiciaires afin de rendre sa mission conforme à la Constitution et à la nouvelle législation régissant le secteur de la justice. Dans ce cadre, la première réforme consiste à donner un fondement légal à l'ordonnance instituant l'inspectorat général des services judiciaires car ce texte n'a pas une base légale aujourd'hui. La deuxième reforme concerne le cadre opérationnel et structurel de l'inspectorat général des services judiciaires. La troisième reforme concerne la mise à la disposition de ce service des moyens humains, matériels et financiers conséquents afin de lui permettre de jouer un rôle efficace pour la bonne administration de la justice en République Démocratique du Congo.

Bibliographie

1. La Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 Février 2006 telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, Journal officiel de la République Démocratique du Congo, n° Spécial du 5 février 2011.
2. Loi organique n°06/020 du 10 octobre 2006 portant statut des magistrats, Journal officiel de la République Démocratique du Congo, n° Spécial du 25 octobre 2006.
3. Loi organique n°16/027 du 15 octobre portant organisation, compétences et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, Journal officiel de la République Démocratique du Congo, n° Spécial du 18 octobre 2016.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA

4. Loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, Journal officiel de la République Démocratique du Congo, n° Spécial
5. Loi organique n°08/013 du 05 aout 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, Journal officiel de la République Démocratique du Congo, n° Spécial du 11 aout 2008.
6. Loi n°77-030 du 28 décembre 1977 portant organisation du Conseil judiciaire, Journal officiel de la République du Zaïre, n°1, janvier 1978.
7. Loi n°078/010 du 15 février 1978 portant révision de la Constitution du 24 juin 1967, Journal officiel de la République du Zaïre, n°5 du 01 mars 1978.
8. L'Ordonnance du 23 juin 1987 portant création de l'Inspectorat général des services judiciaires, Inédit.
9. LUZOLO BAMBI Lessa E., Traité de droit judiciaire, Kinshasa, PUC, 2018.
10. TOENGAHO LUKONDO Faustin, Les Constitutions de la République Démocratique du Congo, Kinshasa, 2008.
11. MATADI NENGA GAMANDA, La question du pouvoir judiciaire en République Démocratique du Congo. Contribution à une théorie réforme, Kinshasa, Edition Droit et Idées nouvelles, 2001.
12. Jean-Jacques URVOAS, « L'inspection générale de la justice au service du renforcement de l'efficacité des juridictions et du système judiciaire », Dalloz-actualité, édition du 1er aout 2016.
13. Thierry S. Renoux, « La Cour de cassation dans le viseur du ministère de la justice »,
14. Maryse Deguergue, « Les dysfonctionnements du service public de la justice », Revue francaise d'administration publique (200/1), n°125.
15. Philippe Boillat et Stéphane Leyenberger, « L'administration et évaluation du service publique vu du Conseil de l'Europe », Revue francaise d'administration publique (200/1), n°125.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2020-2-243 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - CC BY-SA