



République Démocratique du Congo
PARQUET GÉNÉRAL DE LA RÉPUBLIQUE
Cabinet du Procureur Général de la République



RÉFLEXIONS SUR LES AUTORISATIONS AUX FIKS DE L'INSTRUCTION ET DES POURSUITES DES MEMBRES DU PARLEMENT EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Mercuriale prononcée
par Flory KABANGE NUMBI
Procureur Général de la République

Rentrée Judiciaire de la
Cour Suprême de Justice
Kinshasa, 2017



République Démocratique du Congo
PARQUET GÉNÉRAL DE LA RÉPUBLIQUE
Cabinet du Procureur Général de la République



RÉFLEXIONS SUR LES AUTORISATIONS AUX FINS DE L'INSTRUCTION ET DES POURSUITES DES MEMBRES DU PARLEMENT EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

...la RDC sera une société
apaisée avec des services
de la justice tenus par des
magistrats intègres et une
protection des biens et des
personnes assurée...

Révolution de la Modernité

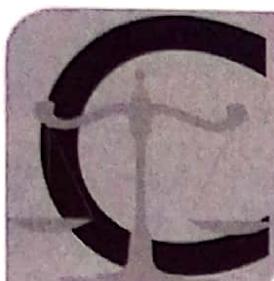


LE MAGISTRAT SUPRÊME
Son Excellence Monsieur
Joseph KABILA KABANGE,
Président de la République Démocratique
du Congo





**Excellence Monsieur le Premier Ministre,
Chef du Gouvernement,**



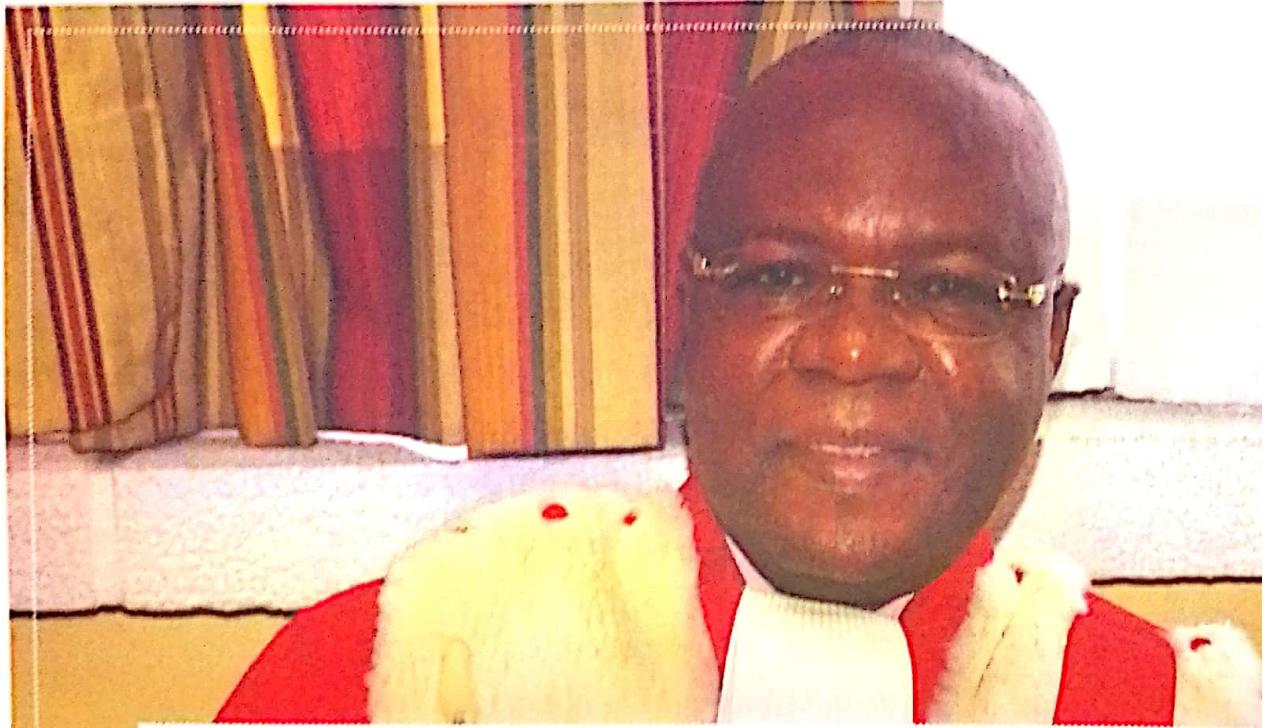
Conformément aux articles 223 de la Constitution de la République Démocratique du Congo et 64 de la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, il se tient le 15 octobre de chaque année, une audience de la rentrée solennelle et publique de la Cour Suprême de Justice, au cours de laquelle le Procureur Général de la République prononce une mercuriale.

C'est dans ce cadre et au regard de cette tradition légale que s'inscrit mon propos de ce jour.

Votre présence à cette cérémonie, comme Représentant personnel du Président de la République, Chef de l'Etat et garant constitutionnel du fonctionnement harmonieux des pouvoirs publics et des Institutions, constitue, à coup sûr, une preuve de l'importance que le Magistrat Suprême attache au bon fonctionnement du Pouvoir Judiciaire.

Elle est l'expression du soutien réitéré qu'il continue d'apporter à ses animateurs.

Au nom de tous les magistrats du ministère public, de tout le Personnel de l'Ordre Judiciaire des Parquets, ainsi qu'au mien propre, je vous prie de transmettre à son Excellence Monsieur le Président de la République que vous avez l'honneur de représenter ici, ma gratitude la plus profonde.



- ⦿ Monsieur le Président du Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral,
- ⦿ Monsieur le Président de la Cour Constitutionnelle, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature et Honoré Collègue,
- ⦿ Monsieur le Procureur Général près la Cour Constitutionnelle et Honoré Collègue,
- ⦿ Monsieur le Premier Président de la Cour Suprême de Justice et Honoré Collègue,
- ⦿ Monsieur le Premier Président de la Haute Cour Militaire et Honoré Collègue,
- ⦿ Monsieur l'Auditeur Général des Forces Armées de la République Démocratique du Congo et Honoré Collègue,
- ⦿ Honorables Députés,
- ⦿ Honorables Sénateurs,
- ⦿ Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement,
- ⦿ Messieurs les membres de la Cour Constitutionnelle,
- ⦿ Mesdames et Messieurs les Hauts Magistrats du Parquet Général près la Cour Constitutionnelle, de la Cour Suprême de Justice, du Parquet Général de la République, de la Haute Cour Militaire et de l'Auditorat Général,

- ⦿ Monsieur le Président de la Cour des Comptes,
- ⦿ Monsieur le Procureur Général près la Cour des Comptes,
- ⦿ Monsieur le Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante,
- ⦿ Monsieur le Président du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication,
- ⦿ Monsieur le Président du Conseil Economique et Social,
- ⦿ Monsieur le Président de la Commission Nationale des Droits de l'Homme,
- ⦿ Excellences Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Chefs des Missions Diplomatiques ainsi que les Représentants des Organismes Internationaux,
- ⦿ Mesdames et Messieurs les magistrats,
- ⦿ Monsieur le Bâtonnier National,
- ⦿ Honorable Président de l'Assemblée Provinciale de Kinshasa,
- ⦿ Monsieur le Gouverneur de la Ville de Kinshasa,
- ⦿ Mesdames et Messieurs les Officiers Généraux et Supérieurs des Forces Armées et de la Police Nationale Congolaise,
- ⦿ Messieurs les Bâtonniers des Ordres des Avocats,
- ⦿ Mesdames et Messieurs les Avocats,
- ⦿ Monsieur le Bourgmestre de la Commune de la Gombe,
- ⦿ Distingués invités,
- ⦿ Mesdames et Messieurs.

Votre présence à cette cérémonie témoigne à suffisance de l'intérêt et de l'estime que vous portez au Pouvoir Judiciaire.

Je vous en exprime mes remerciements les plus sincères.

A cette occasion, je Vous convie à réfléchir ensemble avec moi sur un thème d'actualité qui soulève bien d'interrogations, tenant à la fois au respect des principes de l'égalité devant la loi, de la séparation des pouvoirs et son corollaire, l'indépendance de la Justice et la lutte contre l'impunité.

Le thème de ma mercuriale s'intitule : « *Réflexions sur les autorisations aux fins de l'instruction et des poursuites des membres du parlement en République Démocratique du Congo* ».

De nos jours, la place de l'émotion dans la société est de plus en plus accrue. L'opinion publique nourrie, par différents canaux, des faits de société pour le moins, équivoques et troublants en apparence, tend à formuler des critiques parfois vives à l'endroit de toutes les Institutions de la République en général et singulièrement, à l'encontre de la justice et du ministère public ; ceux-ci régulièrement accusés de laxisme observé, dans l'examen des affaires pénales enregistrées à charge des dignitaires et notabilités de la République au nombre desquels, les parlementaires.

D'aucuns n'hésitent pas à dénoncer ouvertement les inégalités, perçues comme l'expression d'une justice à double vitesse, et à mettre en cause ou à ignorer le régime des priviléges et immunités, pourtant prévus par la loi.

Au cours de l'année 2003 et plus précisément le 06 décembre, l'un de mes illustres prédécesseurs, le Procureur Général de la République émérite, TSHIMANGA MUKEBA, d'heureuse mémoire, dans sa mercuriale intitulée : « *Des immunités pénales et des priviléges de juridiction face au principe d'égalité constitutionnelle des congolais devant la loi* », tirait déjà la sonnette d'alarme en ces termes : « certaines considérations d'ordre politique, diplomatique ou liées au souci d'efficacité et de préservation de la continuité de service public, conduisent à limiter l'autonomie de l'exercice de l'action publique en la soumettant à certains préalables tirés des immunités et

des priviléges de juridiction reconnus par la Constitution et les lois particulières à certains officiels .

A travers ces priviléges, l'opinion publique croit que la justice ne vise que les moins nantis de la société pour favoriser les riches et d'autres intouchables, assurés de l'impunité ». (1)

Moins de cinq années après, soit en janvier 2007, à l'occasion de la cérémonie d'échange des voeux avec les magistrats du ministère public, mon prédécesseur précité est revenu à la charge sur le même sujet, en déplorant la quasi-indifférence dans laquelle semblait se complaire l'Assemblée Nationale vis-à-vis des réquisitoires lui transmis, conformément à la loi, pour solliciter la mise en accusation de certains élus nationaux.

La Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, n'a pas apporté de solution à cette problématique. Au plan pratique, la mise en œuvre des dispositions relatives aux autorisations qu'elle impose, continue d'achopper sur le caractère plutôt timide d'une collaboration pourtant impérieusement requise pour la promotion de la justice et la primauté du droit, gage d'un environnement social serein au regard du principe constitutionnel d'égalité de tous les congolais devant la loi et du fonctionnement harmonieux des institutions de la République.

Point n'est besoin de rappeler que le parlementaire est élu pour représenter la nation et participer à l'exercice de la souveraineté nationale. Il vote les lois et contrôle l'action du gouvernement. Pour l'accomplissement de cette mission républicaine, il bénéficie d'un statut spécifique tel que prévu par l'article 107 de la constitution. Ledit statut est conçu, non comme un privilège mais plutôt comme un moyen destiné à lui assurer l'indépendance et la liberté d'expression nécessaires à l'exercice de son mandat.

1 Mercuriale du Procureur Général de la République TSHIMANGA MUKEBA du 06 décembre 2003, « Des immunités pénales et des priviléges de juridiction face au principe d'égalité constitutionnelle des congolais devant la loi », Copyright 2006, Kinshasa (RDC), p. 27.

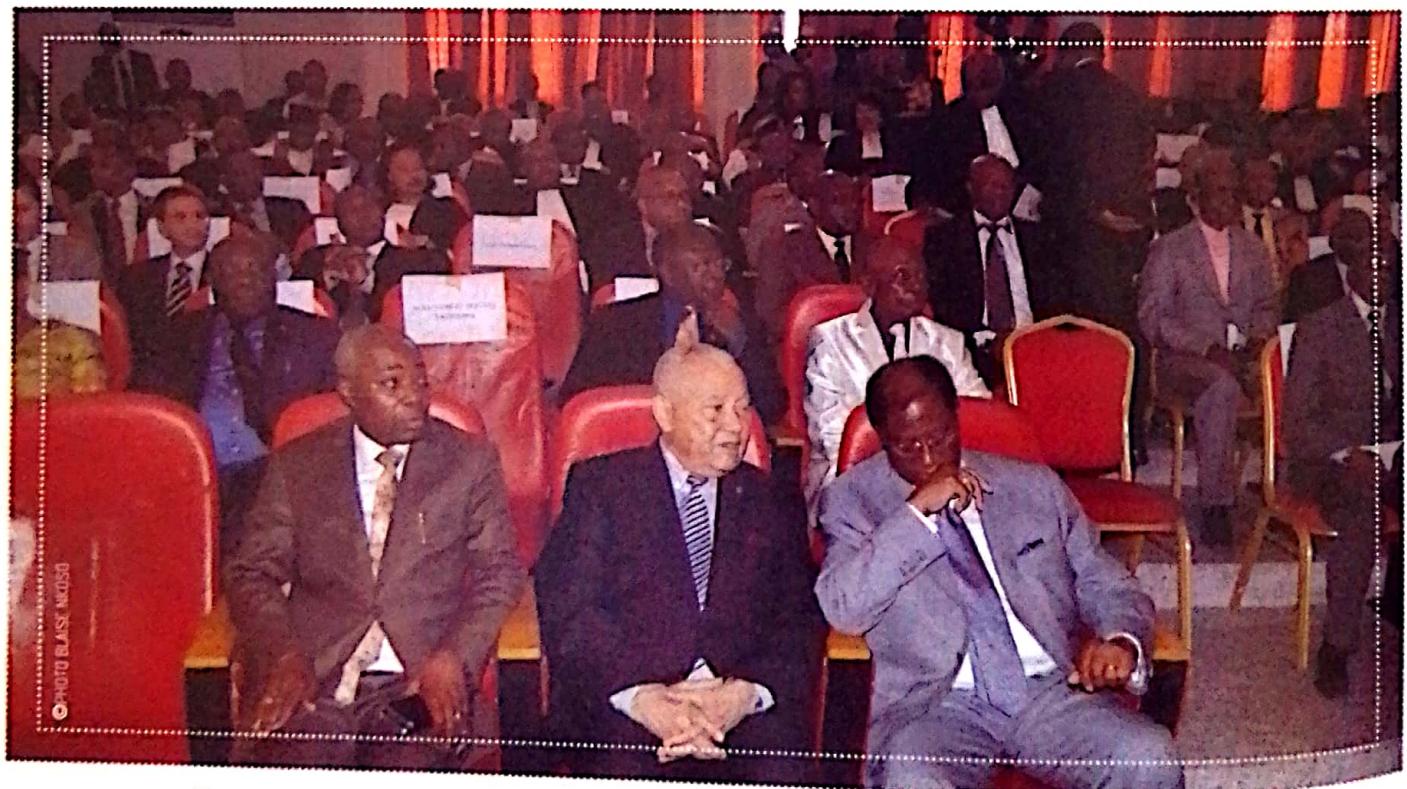
En effet, l'article 107 de la constitution, dispose : « Aucun parlementaire ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun parlementaire ne peut, en cours de session, être poursuivi ou arrêté, sauf en cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation de l'Assemblée Nationale ou du Sénat, selon le cas.

En dehors de sessions, aucun parlementaire ne peut être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée Nationale ou du Bureau du Sénat, sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

La détention ou la poursuite d'un parlementaire est suspendue si la chambre dont il est membre le requiert. La suspension ne peut excéder la durée de la session en cours ».

Dans la mise en œuvre de ces dispositions constitutionnelles, la loi organique n° 13/010 du 19 février 2013 relative à la procédure devant la Cour de Cassation a organisé le régime d'une double autorisation procédant de l'économie de ses articles 74,75 et 77.



Le premier dispose : « l'officier de police judiciaire ou l'officier du Ministère public qui reçoit une plainte, une dénonciation ou constate l'existence d'une infraction même flagrante à charge d'une personne qui, au moment de la plainte ou du constat est membre du Parlement, transmet son procès-verbal directement au Procureur Général près la Cour de Cassation et en avise ses chefs hiérarchiques de l'ordre judiciaire.

Le Procureur Général près la Cour de Cassation en informe le Bureau de la Chambre dont relève le parlementaire »

Le deuxième prévoit : « Sauf dans le cas où le parlementaire peut être poursuivi ou détenu sans l'autorisation préalable de l'Assemblée nationale, du Sénat ou de leur Bureau selon le cas, si le Procureur Général près la Cour de Cassation, estime que la nature des faits et la gravité des indices relevés justifient l'exercice de l'action publique, il adresse au Bureau de la Chambre dont fait partie le parlementaire, un réquisitoire aux fins de l'instruction.

L'autorisation une fois obtenue, le Procureur Général pose tous les actes d'instruction ».

Le troisième édicte : « Si le Procureur Général estime devoir traduire l'inculpé devant la Cour, il adresse un réquisitoire au Bureau de la Chambre dont fait partie le parlementaire aux fins d'obtenir la levée des immunités et l'autorisation des poursuites.

Une fois l'autorisation obtenue, il transmet le dossier au Premier président pour fixation d'audience.

Le Procureur Général fait citer le prévenu devant la Cour en même temps que les personnes poursuivies conjointement en raison de leur participation à l'infraction commise par le parlementaire ou en raison d'infraction connexe ».

Il en découle que l'officier de police judiciaire ou l'officier du ministère public qui reçoit une plainte, une dénonciation ne peut exercer des poursuites directes à l'endroit du parlementaire, présumé auteur des faits infractionnels, parce que placé sous un régime spécifique des immunités consacré par la Constitution.



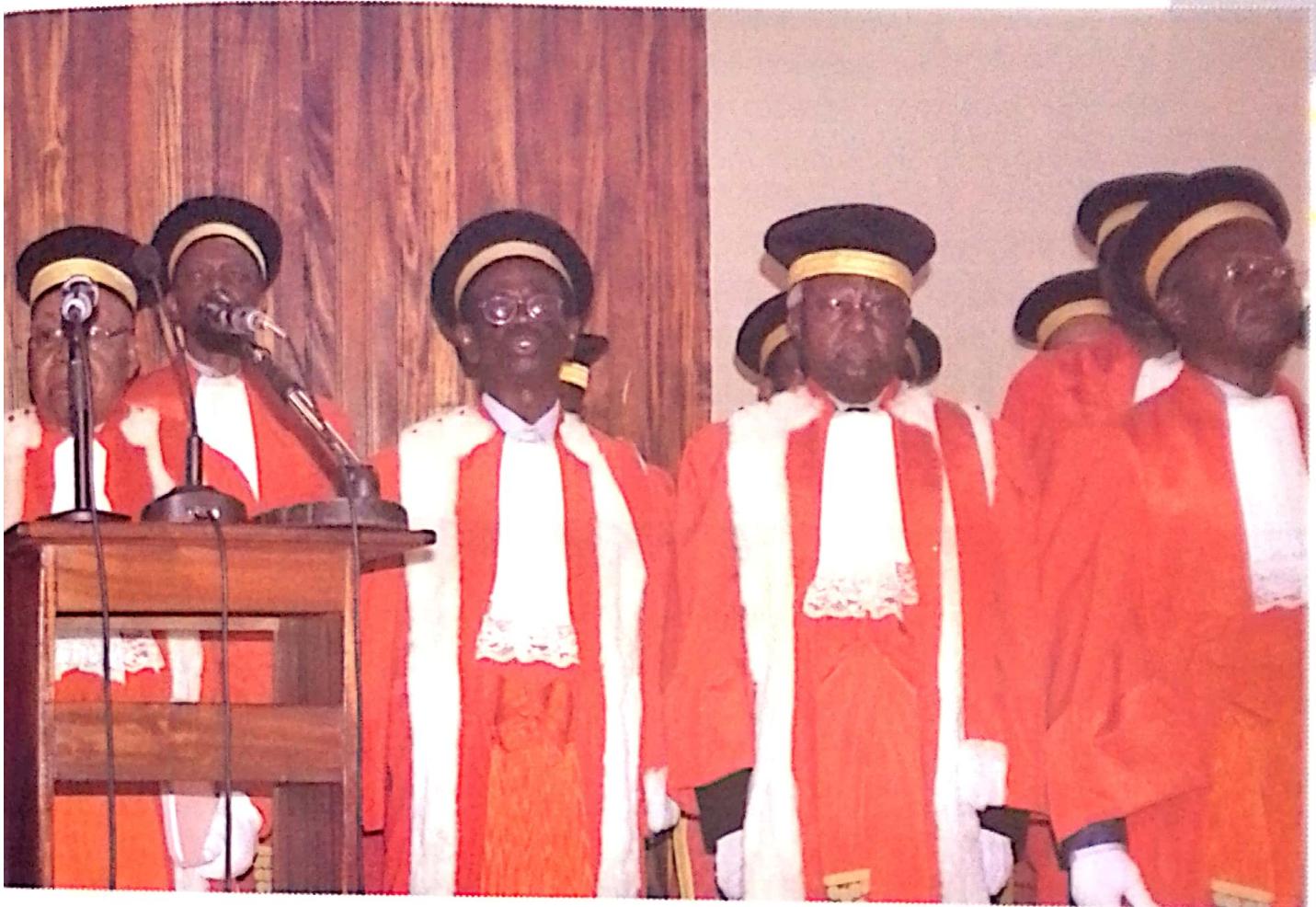
©PHOTO BLAISE NKOSO

Les mécanismes d'application ou de mise en œuvre des dispositions légales en la matière peuvent donner l'impression de heurter frontalement les principes de la séparation des pouvoirs et du caractère secret de l'instruction pré-juridictionnelle et d'accréditer la thèse de l'organisation subtile d'une forme d'impunité qui ne dirait pas son nom.

L'intérêt du sujet réside dans la recherche des aménagements utiles et nécessaires en vue de concilier le souci, certes légitime, du constituant et du législateur d'assurer et de préserver l'honorabilité et la noblesse de la fonction parlementaire d'une part, et la nécessité absolue de mener l'exercice de l'action publique dans le respect du principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, d'autre part.

Mon exposé de ce jour est articulé autour de deux chapitres.

Le premier est consacré à l'exercice de l'action publique à charge des parlementaires. Dans deux sections, je parlerai successivement du régime général de l'instruction et des poursuites ainsi que du régime spécifique de l'instruction et des poursuites.



Le second porte sur l'analyse du régime de l'autorisation préalable à l'instruction et aux poursuites judiciaires à charge des parlementaires.

A travers cinq sections, mon propos portera, à tour de rôle, sur le fondement de l'autorisation parlementaire, la législation actuelle, le regard sur quelques législations étrangères, la problématique de l'autorisation parlementaire face à l'action du Ministère public ainsi que les pistes de solutions.

Une conclusion viendra clore mon intervention.





© PHOTO BLAISE NGOM

CHAPITRE I:

De l'exercice de l'action publique à charge des parlementaires.



ans ma mercuriale, intitulée « *L'exercice de l'action publique dans le système judiciaire congolais* », prononcée à l'occasion de la rentrée judiciaire de l'année 2010, j'ai défini l'action publique, comme « une action conduite au nom de la société en vue de réprimer une infraction, en application de la loi pénale. Elle est engagée au nom de la société parce qu'elle vise essentiellement à sanctionner un trouble à l'ordre public et non à réparer un préjudice personnel ».(²).

2 Mercuriale du Procureur Général de la République Flory KABANGE NUMBI, Rentrée judiciaire 2010.

La Constitution actuelle, en son article 12 pose le principe selon lequel, tous les congolais sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection des lois. Cette règle a comme corollaire, celle de l'égalité de tous les citoyens devant la justice.

Cependant, cette même constitution, en son article 107 susvisé, prévoit un régime spécifique pour les parlementaires.

SECTION I :

Régime général de l'instruction et des poursuites :

En matière d'instruction préjuridictionnelle et des poursuites judiciaires, le régime général est fixé aux articles 12 de la Constitution et 67 de la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013. Ainsi, l'action publique s'étend à tous les délinquants sans aucune distinction tant au niveau de l'instruction que des poursuites.

§ 1. De l'instruction.

La loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013, portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire en son article 67 précise « En matière répressive, le ministère public recherche les infractions aux actes législatifs et réglementaires qui sont commises sur le territoire de la République.

Il reçoit les plaintes et les dénonciations, accomplit tous les actes d'instruction et saisit les cours et tribunaux ».

Ainsi, la phase d'instruction est très importante car, elle permet au ministère public d'asseoir sa conviction sur la culpabilité ou l'innocence du suspect et de déterminer la suite à donner aux dossiers qu'il a instruits. Il peut soit les classer, soit les envoyer en fixation devant les juridictions compétentes.

Mercuriale prononcée
par Flory KABANGE NUMBI
Procureur Général de la République

§ 2. Des poursuites

Après l'instruction préjuridictionnelle, si le ministère public estime que la nature des faits et la gravité des indices relevés justifient l'exercice de l'action publique, il pourvoit à la citation à donner au prévenu. C'est alors que commence la phase des poursuites judiciaires.

SECTION II :

Régime spécifique de l'instruction et des poursuites.

Dans cette section, après l'aperçu historique, je parlerai de ce régime spécifique au regard de la Constitution actuelle et d'autres textes légaux.

§ 1. Aperçu historique

Peu avant l'accession de notre pays à l'indépendance, la loi fondamentale du 19 mai 1960, en ses articles 65 et 66 avait réglé la question relative aux immunités parlementaires en ces termes : « Aucun membre de l'une ou l'autre chambre ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ». (article 65).



« Aucun membre de l'une ou l'autre chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière répressive qu'avec l'autorisation de la chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de la chambre dont il fait partie sauf le cas de flagrant délit, des poursuites autorisées ou de condamnation définitive ». (article 66).

La constitution du 1^{er} août 1964 dite Constitution de Luluabourg, tout en reprenant les dispositions des articles ci-haut cités sur les immunités, s'est quelque peu démarquée de la loi fondamentale.

En effet, en son article 99 alinéa 4, elle a étendu les cas pour lesquels l'arrestation du parlementaire en dehors de session n'est pas subordonnée à l'autorisation de la chambre ou du Bureau. Il s'agit des cas de flagrant délit, des infractions d'attentat contre la vie ou l'intégrité corporelle et la corruption.

La Constitution du 24 juin 1967, en son article 55 a repris intégralement l'article 99 de la Constitution de Luluabourg.



Mercuriale prononcée
par Flory KABANGE NUMBI
Procureur Général de la République

Avec l'institutionnalisation du MPR comme Parti-Etat, la loi n° 74/20 du 15 août 1974 portant révision de la Constitution du 24 juin 1967, en son article 63, al 2, avait précisé que les membres du Conseil Légitif ne pouvaient être poursuivi qu'avec l'autorisation du Président du Mouvement Populaire de la Révolution, MPR en sigle, ou s'ils étaient mis en accusation par ce dernier.

Contrairement aux Constitutions précédentes, la révision constitutionnelle de 1974 n'avait pas prévu l'hypothèse de la procédure de flagrance.

L'article 86 de la Constitution du 24 juin 1967, telle que révisée par la loi n° 78-010 du 15 février 1978 et les articles 109 à 111 de l'ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982, relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice ont également évoqué les immunités parlementaires.

Il ressort des dispositions précitées, les règles procédurales suivantes :

- Aucun commissaire du peuple ne pouvait pendant la durée d'une session être poursuivi ou arrêté en matière répressive qu'avec l'autorisation du Conseil Légitif sauf en cas de flagrant délit.
- Aucun commissaire du peuple ne pouvait être arrêté sans l'autorisation du Bureau du Conseil Légitif sauf en cas de flagrant délit, d'atteinte à la sûreté de l'Etat, d'attentat contre la vie ou l'intégrité corporelle, de corruption ou encore s'il s'agissait des poursuites autorisées ou de l'exécution d'une condamnation.

§ 2. La Constitution du 18 février 2006

L'article 107 de la Constitution du 18 février 2006 constitue le siège de la matière relative aux immunités parlementaires.

A titre de rappel, cette disposition constitutionnelle prévoit une autorisation préalable du Parlement avant toute poursuite ou détention d'un parlementaire.

Ce même principe de l'autorisation unique avait déjà été mentionné dans les constitutions précédentes, à savoir :

1. L'Acte Constitutionnel issu de la Conférence Nationale Souveraine, CNS en sigle, du 04 août 1992, en son article 64.
2. L'Acte Constitutionnel harmonisé du 02 avril 1993, en son article 89.
3. L'Acte Constitutionnel de la Transition du 09 avril 1994, en son article 71.
4. La Constitution de la Transition du 04 avril 2003, en son article 145.

§ 3 :Textes légaux applicables

En application des dispositions constitutionnelles passées en revue, des lois ont été édictées, pour organiser la procédure à suivre. Il s'agit notamment des textes légaux ci-après :

- Ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982, relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice.
- Loi organique n° 13/010 du 19 février 2013 relative à la procédure devant la Cour de Cassation.

L'ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982, en son article 110 dispose : « Sauf dans les cas où les commissaires du peuple peuvent être poursuivis ou détenus sans l'autorisation préalable du Conseil Légitif ou de son bureau, s'il estime que la nature des faits et la gravité des indices relevés justifient l'exercice de l'action publique, le Procureur Général de la République adresse au Président du Conseil Légitif un requisitoire aux fins de poursuites ».

L'article 109 du même texte prévoit : « L'officier de Police Judiciaire

Mercuriale prononcée
par Flory KABANGE NUMBI
Procureur Général de la République

ou l'officier du Ministère public qui reçoit une plainte, une dénonciation ou constate l'existence d'une infraction à charge d'une personne qui au moment de la plainte ou du constat, est membre du Conseil Légitif, transmet son procès-verbal directement au Procureur Général de la République, et en avise ses chefs hiérarchiques de l'ordre judiciaire.

S'il y a flagrant délit ou s'il y a des indices sérieux de corruption ou de l'existence d'un attentat contre la vie ou l'intégrité corporelle, l'officier de police judiciaire ou l'officier du ministère public saisi, accomplit tous les devoirs requis par le droit commun jusqu'au moment où il reçoit les instructions du Procureur Général de la République ».

Il est intéressant d'observer qu'au regard de ce texte de loi, l'officier de police judiciaire et l'officier du ministère public étaient en droit d'accomplir tous les devoirs requis, dès lors qu'ils étaient saisis d'une plainte à l'endroit d'un membre du Conseil Légitif.

En cas de flagrant délit, ils étaient habilités à poser tous les actes d'instruction, requis par le droit commun, en attendant les instructions du Procureur Général de la République.



Le législateur d'alors, se conformant au prescrit de la constitution, avait érigé le principe d'une seule autorisation à solliciter et à obtenir du Conseil Légitif par le Procureur Général de la République pour instruire et éventuellement poursuivre devant la Cour Suprême de Justice, lorsque l'un des membres de ladite institution avait commis une infraction.

Par contre, la loi organique n° 13/010-B du 19 février 2013 précitée en ses articles 75 et 77 a posé le principe d'une double autorisation : l'une pour l'ouverture de l'instruction et l'autre, pour les poursuites après la levée des immunités.

Ce même texte a supprimé les pouvoirs reconnus aux Officiers de police judiciaire, en cas de flagrant délit ou s'il y a des indices sérieux de corruption ou de l'existence d'un attentat contre la vie ou l'intégrité corporelle.

SECTION III :

Des données statistiques des réquisitoires transmis au Parlement.

Afin d'éclairer l'opinion sur les activités relatives à l'instruction et aux poursuites judiciaires engagées à l'endroit des parlementaires, conformément à la Constitution, je me permets de vous livrer les statistiques des réquisitoires transmis par mon office au Parlement.

Certes, la législation en matière d'autorisation, d'instruction et de poursuites à l'endroit des membres du Parlement remonte à l'époque de l'accession de notre pays à l'indépendance.

Cependant, je me limite à la période allant de 2003 à ce jour, en la divisant en deux parties et ce sur base de l'ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice d'une part et de la loi organique n° 13/010 du 19 février 2013 relative à la procédure devant la Cour de Cassation, d'autre part.

Mercuriale prononcée
par Flory KABANGE NUMBI
Procureur Général de la République

§ 1. La période de 2003 à 2013

Au cours de cette période, 24 réquisitoires de demande d'autorisation de poursuites ont été transmis au Parlement mais ils sont tous demeurés sans suite.

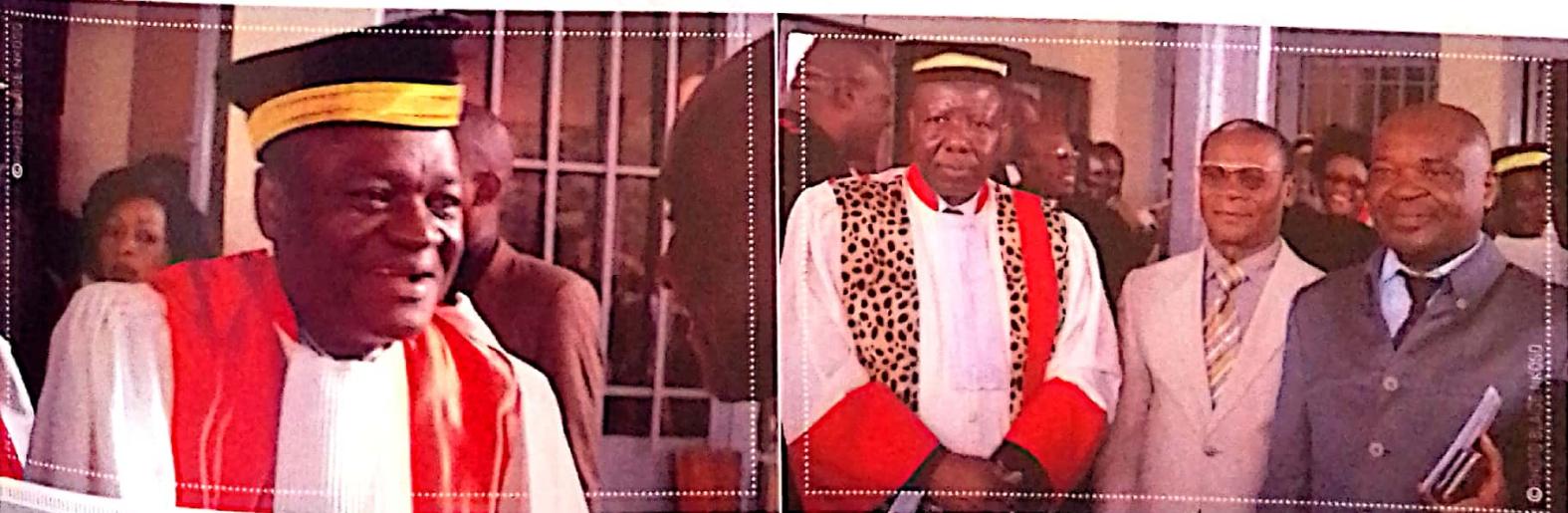
Il sied de noter que de 2003 à 2006, le parlement mono-caméral dénommé Assemblée Constituante/Parlement de Transition, « A.C.P.T. » en sigle, était composé des députés désignés suivant les modalités des accords conclus à SUN CITY.

Le silence observé pendant cette période, à mon avis, serait justifié par le souci de préserver à tout prix, l'unité nationale chèrement acquise ainsi que l'équilibre politique résultant desdits accords.

§ 2. Période de 2013 à ce jour

Sous le régime de la loi organique n° 13/010 du 19 février 2013, treize réquisitoires aux fins d'instructions ont été adressés à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Ces chambres législatives ont répondu seulement à quatre réquisitoires.

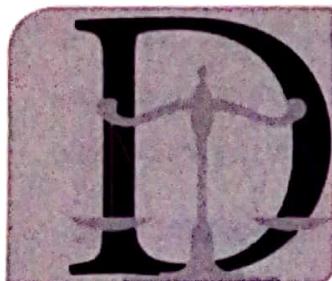
Ainsi qu'on peut le constater, sur un total de 37 réquisitoires transmis au Parlement, mon office n'a reçu en réponse que quatre autorisations d'instruction ; soit un pourcentage de 10,81 %. Ce taux est manifestement faible.





CHAPITRE II :

Analyse du régime de l'autorisation préalable à l'instruction et aux poursuites judiciaires.



Dans le présent chapitre, je voudrais dire un mot sur le fondement de l'autorisation parlementaire au regard du double principe de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité parlementaires

J'évoquerai la législation actuelle, avant de porter un regard sur quelques législations étrangères relatives à la question.

SECTION I : *Du fondement de l'autorisation parlementaire*

Soucieux de garantir l'indépendance des parlementaires dans l'exercice de leur fonction, chaque Etat prévoit un mécanisme de protection consistant à leur accorder des immunités. Celles-ci doivent, selon Louis FAVOREU être comprises sous l'aspect de la protection parlementaire, de l'irresponsabilité des membres du parlement et de l'inviolabilité des actes accomplis par les parlementaires en dehors de leur fonction⁽³⁾.



§ I. L'irresponsabilité parlementaire.

D'après Bernard CHANTEBOUT : « L'irresponsabilité met le parlementaire à l'abri de toute poursuite d'où qu'elle vienne, en raison des opinions ou des votes émis par lui, dans l'exercice de ses fonctions.

L'irresponsabilité s'étend également aux journaux qui rapportent exactement et de bonne foi, les propos émis par les parlementaires dans le cadre de leurs fonctions.

³ Louis FAVOREU, *Précis de droit constitutionnel*, 15^e éd., Dalloz, Paris 2013, p. 731.

Elle est perpétuelle. Même après l'expiration de son mandat, le parlementaire ne pourra être poursuivi pour ses propos à la tribune ou dans les commissions.

Mais elle ne couvre que les actes de sa fonction.

Dès lors qu'il parle en dehors de l'enceinte parlementaire ou qu'il écrit dans un journal, le parlementaire peut à nouveau être poursuivi.

C'est dans ce contexte que la Cour de Cassation française a, par son arrêt du 07 mars 1988, estimé que les propos tenus par un parlementaire au cours d'une émission de radio, n'entraient pas dans le cadre de la fonction parlementaire.

L'irresponsabilité parlementaire n'empêche pas les sanctions internes : les règlements des chambres frappent de censure, les parlementaires qui, après rappel à l'ordre du Président, se livreraient à des attaques personnelles ou créeraient du désordre, et de censure avec exclusion temporaire, ceux qui feraient publiquement appel à la violence ou se rendraient coupables d'injures ou de menaces contre les autorités constitutionnelles »⁽⁴⁾.

En Droit congolais, l'irresponsabilité parlementaire est clairement définie à l'article 107 de la Constitution précitée en son alinéa premier. Il s'agit ici d'une immunité de fond.

Le problème demeure entier dans le cadre des activités politiques habituelles du parlementaire, accomplies en dehors de son mandat. Ce qui m'amène à dire un mot sur ce qu'il faut entendre par l'inviolabilité parlementaire.

4 Bernard CHANEBOUT, Droit Constitutionnel, 18^e éd. Armand Colin, Paris 2001, p. 472.

§ 2. L'inviolabilité parlementaire.

Selon Bernard CHANTEBOUT, l'inviolabilité protège le parlementaire des poursuites légales que le Gouvernement pourrait entreprendre arbitrairement contre lui, pour l'empêcher de siéger ou l'amener à infléchir sa position. Elle consiste à subordonner les poursuites à l'accord de l'Assemblée à laquelle il appartient, sauf en cas de flagrant délit⁽⁵⁾.

Quant à KILALA PENE AMUNA, il la définit comme un privilège destiné à protéger les parlementaires contre les risques d'une poursuite intempestive et consiste dans l'aménagement d'une procédure particulière, dérogatoire au droit commun.⁽⁶⁾

Elle est une immunité de procédure, complétant l'irresponsabilité et assure comme elle la liberté d'action des parlementaires dans l'exercice de leur mandat mais d'une autre manière.

Philippe FOILLARD soutient que l'inviolabilité constitue une protection contre les poursuites pénales dont pourrait faire l'objet le parlementaire pour les actes accomplis en dehors de ses fonctions. Il ne faudrait pas en effet, poursuit-il, que des adversaires politiques exploitent certains actes ou événements extérieurs aux fonctions afin de l'empêcher d'une façon ou d'une autre, d'exercer son mandat. Le parlementaire est de ce fait à l'abri des pressions de toutes sortes⁽⁷⁾.



5 Bernard CHANTEBOUT, Droit Constitutionnel, 18^e éd. Armand Colin, Paris 2001, p. 472

6 Gabriel KILALA PENE AMUNA, « Attributions du Ministère Public et Procédure pénale, T.I., Ed. AMUNA, Kinshasa 2006, p 396

7 Philippe FOILLARD, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Ed. Peadigme, Orléans, 2007 – 2008, p. 279.

SECTION II :

De la législation actuelle.

La législation est constituée de deux textes : la Constitution du 18 février 2006 et la loi organique n° 13/010 du 19 février 2013 relative à la procédure devant la Cour de Cassation.

§ 1. La Constitution du 18 février 2006.

Elle consacre, comme il a été dit ci-haut, en son article 107, le principe de l'irresponsabilité parlementaire en son alinéa 1 et celui de l'inviolabilité parlementaire en son alinéa 2.

§ 2. La loi organique n° 13/010 du 19 février 2013 relative à la procédure devant la Cour de Cassation.

En son article 73, ce texte de loi, reproduit intégralement les dispositions de l'article 107 précité de la Constitution et réaffirme le double principe de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité parlementaires.

Quant aux articles 75 et 77, ils instituent la double autorisation de l'instruction et des poursuites.

Comme dit précédemment, ce mécanisme a été introduit pour renforcer la protection des parlementaires, par rapport à l'autorisation unique de poursuites, prévue à l'article 110 de l'ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice.

SECTION III :

Regard sur quelques législations étrangères.

Il me paraît opportun de jeter un coup d'œil dans le cadre d'un exercice de droit comparé, sur la manière dont le problème des immunités a été cerné dans certaines législations étrangères.

Dans cette perspective, j'évoquerai dans la présente section, les cas de la France, de la Belgique et de l'Italie.

§ 1. Cas de la France

Dans sa rédaction d'origine, l'article 26 de la Constitution prévoyait une immunité au profit des parlementaires à l'encontre desquels aucune poursuite ne pouvait être engagée sans l'autorisation de l'assemblée à laquelle ils appartenaient. Depuis la révision constitutionnelle du 31 janvier 1995, cette immunité générale n'existe plus. Que ce soit pendant ou en dehors de la session, les poursuites contre un parlementaire ne sont plus subordonnées à une autorisation. Le Sénat et l'Assemblée Nationale ne disposent plus que du pouvoir de requérir la suspension des poursuites qu'ils estimeraient abusivement engagées contre l'un de leurs membres.

A été maintenue cependant, une inviolabilité parlementaire. Pendant la durée de la session, l'arrestation d'un parlementaire ou toute mesure restrictive de liberté à son égard suppose l'autorisation préalable du bureau de l'assemblée concernée. En dehors de la session, cette autorisation demeure nécessaire en cas d'arrestation sauf cas de flagrance.

Une immunité spéciale mais absolue a toutefois été maintenue au profit des parlementaires. Aux termes de l'article 26, alinéa 1^{er}, de la Constitution : « aucun membre du parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ».

Il s'agit moins d'une règle de procédure que d'une véritable cause d'irresponsabilité dont la raison d'être est de garantir la liberté d'expression démocratique (⁸).

§ 2. Cas de la Belgique

► Les articles 58 et 120 de la loi fondamentale belge posent d'abord le principe suivant lequel les membres des assemblées fédérales et des Parlements de communauté ou de région ne peuvent faire

⁸ Frédéric Desportes, Laurence Lazerges – Cousquer, *Traité de Procédure Pénale*, II^e édition, Ed. Economica, 2012, pp 40-41, n° 106.

l'objet de poursuites ou de recherches pour les opinions et votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

- Il s'agit d'une véritable irresponsabilité reconnue aux parlementaires, en telle sorte que ces faits sont affranchis de tout caractère délictueux par la volonté du constituant et ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une demande de levée d'immunité.

Aux termes de la Constitution belge (art. 49 et 120), les parlementaires jouissent de garanties en matière de poursuites et d'arrestation dans le but de préserver le libre exercice de leur mandat et d'assurer l'indépendance des assemblées législatives vis-à-vis des autres pouvoirs ainsi que le bon fonctionnement des institutions représentatives. A proprement parler, il s'agit d'une inviolabilité parlementaire, c'est-à-dire d'une immunité parlementaire relative.

Sauf le cas du flagrant délit, un parlementaire ne peut, pendant la durée de la session, en matière répressive, être arrêté qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie (art. 59, al. 1. Const).



Cette règle ne s'applique pas à l'arrestation administrative. Un parlementaire peut ainsi être arrêté administrativement, par exemple, lors d'une manifestation mais son arrestation est limitée au temps strictement nécessaire et ne peut en aucun cas dépasser douze heures (art. 31 de la loi sur la fonction de la police). Dans une telle hypothèse, le président de l'assemblée doit toujours être informé de l'arrestation administrative dont le membre fait partie et peut à tout moment décider d'y mettre fin. (9).

§ 3. Cas de l'Italie

En Italie, l'immunité parlementaire est prévue à l'article 68 de sa constitution de 1947 qui dispose : « Les membres du Parlement ne peuvent être appelés à répondre des opinions exprimées et des votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Sans l'autorisation de la chambre à laquelle il appartient, aucun membre du Parlement ne peut être soumis à une fouille personnelle ou une perquisition domiciliaire, ne peut être arrêté ou autrement privé de sa liberté personnelle, ou maintenu en détention, hormis en exécution



9 () Mavic – Aude Beernaert, Henri D. Bosly, Damien Vandermeersch, Droit de Procédure Pénale, 7ème édition 2014, pp. 1541 et 1549.

d'une condamnation irrévocabile ou s'il est appréhendé au moment où il commet un délit ou un crime pour lequel est prévu l'arrestation obligatoire, en cas de flagrance.

Une même autorisation est nécessaire pour soumettre les membres du Parlement à des interceptions, sous quelque forme que ce soit, de conversation ou de communication et à la saisie de correspondance ».

SECTION IV : *La problématique de l'autorisation parlementaire face à l'action du ministère public.*

Il est observé dans notre pays, une forte tendance au renforcement de la protection parlementaire.

Alors que l'ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice ne prévoyait qu'un seul réquisitoire aux fins de poursuites dans la procédure d'inculpation et de mise en prévention d'un parlementaire, la loi organique n° 13/010 du 19 février 2013 relative à la procédure devant la Cour de Cassation organise quant à elle, une double autorisation de l'instruction et des poursuites.

D'une part, cet état de choses érige un obstacle supplémentaire à l'action du ministère public, dans la mesure où il est déjà déploré l'absence d'un délai pour donner suite audit réquisitoire, le défaut d'y résérer de suite et finalement l'inexistence de sanction dans ce dernier cas.

D'autre part, le nouveau texte de loi a réduit le champ des infractions visées à l'époque par l'action du ministère public sans exclusive, c'est-à-dire celles qui à l'instar des cas de flagrance étaient susceptibles d'amener l'organe de la loi à accomplir tous les devoirs requis par le droit commun jusqu'au moment où les instructions du Procureur Général de la République lui parvenaient. Cette suppression concerne les infractions de corruption, d'attentat contre la vie ou l'intégrité corporelle.

SECTION V :

Propositions de solutions

Toutes ces considérations conduisent à formuler les suggestions ci-après, en explorant trois pistes pour assouplir le mécanisme d'autorisation du Parlement aux fins d'instruction ou de poursuites, lorsqu'il s'agit d'actes infractionnels commis par les parlementaires, en dehors de leurs fonctions :

1. la suppression du principe de la double autorisation ;
2. la soumission de la réponse à l'autorisation sollicitée par le ministère public, à un délai butoir ;
3. l'élargissement du champ d'action directe laissée à l'Officier de Police Judiciaire ou à l'Officier du Ministère Public.

§ 1. La suppression du principe de la double autorisation

Aux termes des articles 75 et 77 de la loi organique n° 13/010 du 19 février 2013, le ministère public est tenu de solliciter une première autorisation pour l'instruction et une seconde aux fins d'exercer les poursuites, après la levée des immunités.

Il échet de revenir au principe de l'autorisation unique telle qu'elle était prévue à l'article 110 de l'Ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982.

Cette autorisation unique inclurait à la fois, l'instruction ainsi que la levée des immunités et les poursuites.

Cet allègement du mécanisme d'autorisation aura assurément l'avantage de réduire les pesanteurs qui entravent l'action du ministère public qui doit se caractériser par la célérité dans la recherche des infractions, dans la conduite des investigations et dans la poursuite des auteurs.

§ 2. La soumission de la réponse à l'autorisation sollicitée par le ministère public, à un délai butoir.

Actuellement, le parlement n'est soumis à aucun délai endéans duquel, il est tenu de donner suite au réquisitoire du ministère public. Il s'en

suit que celui-ci peut attendre indéfiniment une réponse qui ne viendra peut-être jamais.

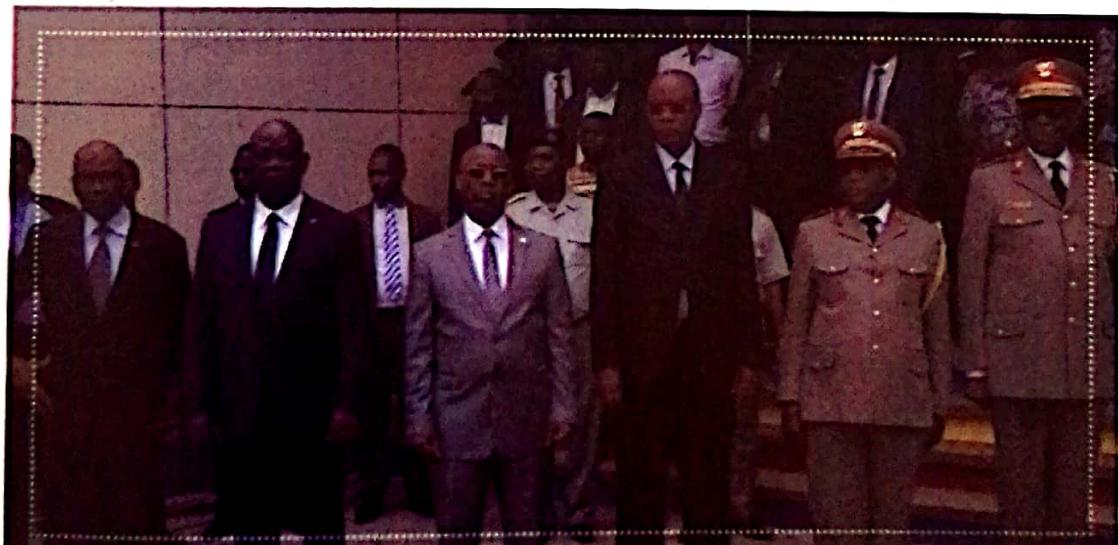
C'est pourquoi, je propose qu'un délai raisonnable de 45 jours soit accordé au Parlement pour se prononcer et que, dépassé ce délai, l'autorisation soit réputée acquise.

Cette exigence est de nature à faire échec à des velléités de paralysie de l'action du ministère public, ou tout au moins à toute tentative d'en retarder la mise en mouvement.

§ 3. L'élargissement du champ d'action directe du ministère public

Il est impérieux de laisser la latitude à l'Officier de Police Judiciaire et à l'Officier du Ministère Public saisi, d'accomplir tous les devoirs requis par le droit commun jusqu'au moment où il reçoit des instructions du Procureur Général de la République, lorsqu'il y a des indices sérieux de corruption ou de l'existence d'un attentat contre la vie ou l'intégrité corporelle, ainsi que le prévoyait l'article 109 alinéa 2 de l'ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982 susdite et également lorsqu'il s'agit des infractions de violences sexuelles.

Concernant les infractions d'attentat contre la vie ou l'intégrité corporelle, il s'agit, à mon sens, d'infractions graves au regard du caractère sacré de la vie humaine et du droit de tout individu à son intégrité corporelle.



Conclusion

Ma mercuriale de ce jour, a porté sur le thème : « Réflexions sur les autorisations aux fins de l'instruction et des poursuites des membres du Parlement en République Démocratique du Congo ».

Dès l'introduction, j'ai voulu donner toute la mesure de l'intérêt du sujet.

Dans un premier chapitre, j'ai circonscrit l'action publique à charge des parlementaires. A cet effet, j'ai d'abord abordé le régime général de l'instruction et des poursuites, tel qu'il ressort des dispositions de l'article 12 de la Constitution du 18 février 2006 et de l'article 67 de la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 fixant les principes de l'action du Ministère public.

Je me suis penché ensuite sur le régime spécifique de l'instruction et des poursuites des parlementaires, dérogatoire au droit commun, en livrant au préalable un bref aperçu historique de l'évolution de la matière,



au travers des différentes constitutions qui ont régi notre pays, depuis son accession à l'indépendance, de la loi fondamentale du 19 mai 1960 jusqu'à la constitution du 18 février 2006.

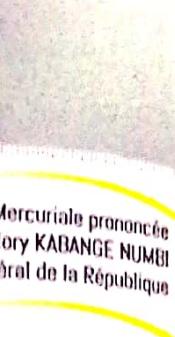
A cet effet, j'ai livré les statistiques des réquisitoires transmis au Parlement par mon office, desquelles résulte le caractère insignifiant des suites données auxdits réquisitoires.

Dans un deuxième chapitre, j'ai analysé le régime de l'autorisation préalable à l'instruction et aux poursuites judiciaires des parlementaires et relevé le souci du Constituant et du Législateur de garantir la sérénité des élus du peuple dans l'exercice de leur mission et de préserver à tout prix, l'honorabilité et le prestige y attachés.

Ainsi j'ai, tour à tour, défini et explicité les notions d'irresponsabilité et d'inviolabilité parlementaires. La première qui est une immunité de fond, met le parlementaire à l'abri de toute poursuite, en raison des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

La seconde, qui est une immunité de procédure, est censée protéger le parlementaire contre les risques d'une poursuite intempestive.

Dans un exercice de droit comparé, j'ai donné l'état de la législation en la matière, en France, en Belgique et en Italie.



Mercuriale prononcée
par Flory KABANGE NUMBI
Procureur Général de la République

J'ai exposé la problématique de l'autorisation parlementaire face à l'action du ministère public, en observant et en constatant la tendance prononcée au renforcement de la protection parlementaire qui dans le contexte légal actuel apparaît, à mon sens, comme un obstacle supplémentaire à l'action de l'organe de la loi et une entorse au principe constitutionnel de l'égalité de tous les citoyens devant la loi.

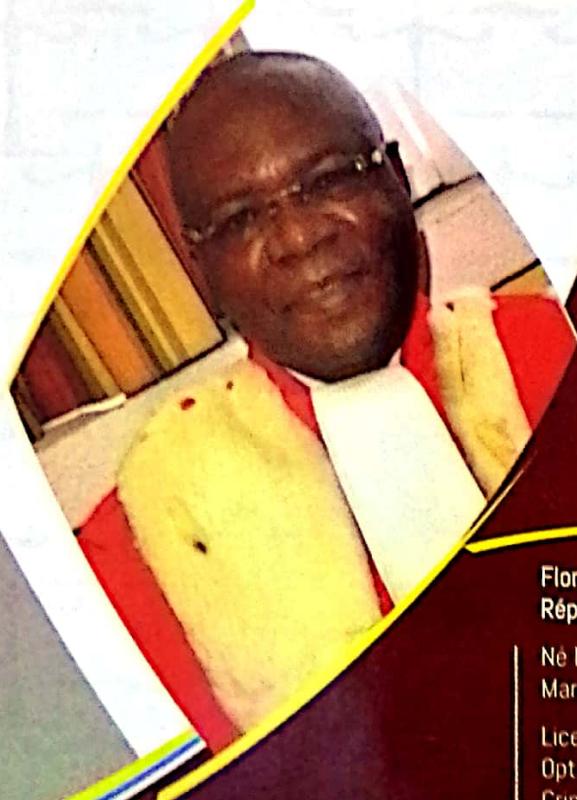
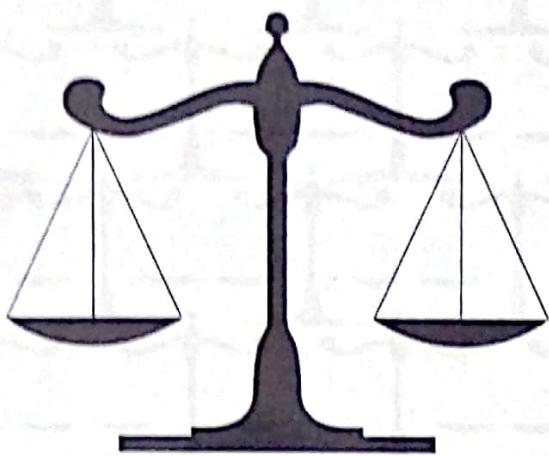
Pour remédier à cet état de choses, j'ai proposé des pistes de solutions ayant trait à la nécessité de supprimer la double autorisation pour la remplacer par une seule, incluant à la fois l'instruction et les poursuites ; à l'obligation de soumettre la réponse parlementaire à un délai butoir et à la possibilité d'étendre le champ de l'action directe du ministère public à certaines autres infractions, outre le cas de flagrant délit.

Je demeure convaincu qu'il est absolument impérieux de protéger et de respecter la fonction parlementaire qui est une des plus nobles dans toute démocratie et qui en constitue du reste, le socle. Cependant, j'estime aussi que l'opinion a le droit d'être rassurée quant au respect du principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi et devant la justice.

Dans le contexte socio-politique de l'heure, tout sentiment d'impunité ressenti et perçu en faveur de certains, apparemment nantis et élevés en dignité sociale, est susceptible d'avoir un effet démobilisateur et frustratoire, préjudiciable à la marche en avant de notre pays.

Pour le Président de la République, je requiers qu'il plaise à la Cour Suprême de Justice, de déclarer qu'elle reprend ses travaux.

Je vous remercie.



whiteline

Flory KABANGE NUMBI, Procureur Général de la République Démocratique du Congo.

Ne le 25 mai 1956 à Manono,
Marié à Madame Chantal NGOI et père de 4 enfants

Licencié en Droit de l'Université de Kinshasa,
Option : Droit privé judiciaire, Département de
Criminologie; Gradué en Théologie.

Ancien Journaliste au Quotidien « MJUMBE » du SHABA

Fondateur des journaux : La Nouvelle Dépêche;
Le Vrai Modérateur.

Ancien Délégué Assistant au Département des Droits
et Liberté du Citoyen

Ancien Chargé des cours de l'Institut Universitaire du
Zaire (L'shi).

Formation à l'Ecole Nationale de la Magistrature
(Paris et Bordeaux) en France;