Numéro 149

CHAIRE DE DYNAMIQUE SOCIALE (C.D.S)

MOUVEMENTS & ENJEUX SOCIAUX

Revue Internationale des Dynamiques Sociales



WWW.MESRIDS.ORG
MARS - AVRIL 2026
KINSHASA-R.D.C

M.E.S., n°149
Mars - Avril 2026

SOMMAIRE

– Jean-Henri Lokoka Isekolo, *Construction et validation d'une échelle de mesure des pratiques documentaires des étudiants de l'enseignement supérieur et universitaire congolais*……1
– Clovis Elongama Elambo, *La protection constitutionnelle du mandat parlementaire en République Démocratique du Congo : entre garantie normative et fragilité institutionnelle*……..10
– Willy Mwana Nkwara, Patrick Mpia Weeti, *Décentralisation territoriale et développement local en RD Congo : analyse économétrique des asymétries fiscales et de leur incidence sur le bien-être provincial* ……..18
– Nkuna Beya, *Le principe de continuité du service public à l'épreuve du droit de grève en République Démocratique du Congo : vers une conciliation constitutionnelle dans le secteur de la santé*……33
– Véronique Pomo Lopaka, *Mécanismes d'application de la gratuité et leur impact sur la qualité de l'enseignement dans les écoles conventionnées catholiques de la coordination sous-provinciale de Mont-Amba*……40
– Paul Mbungu Muaka, *Interaction entre croissance économique et qualité de l'environnement en République Démocratique du Congo de 2000 à 2023*……49
– Hervé Loola Esingi, *De la problématique du principe de la hiérarchisation du ministère public face au devoir d'impartialité*……..59
– Alphonse Empa-Mposa Kentoloni, *L'impérialisme occidental en Afrique : une nécessite pour sa déconstruction*……..67
– Edouard Nosa Matumona, *Analphabétisme fonctionnel et blocage du progrès intellectuel en République Démocratique du Congo : analyse théorique et étude qualitative du cas de l'EPSP/Kinshasa* ……..79
– Daniel Mulenda Lomena Emamba, Serge Makiadi ma Kikhela, *La problématique de gestion du risque écologique sur les sites d'exploitation pétrolière : quel impact sur la rentabilité des pétroliers producteurs ?* ……...87
– Jérôme Etambalako Okito, Octave Makwala Yanukwa, *Éco-industries en République Démocratique du Congo : déterminants institutionnels, potentiel structurel et trajectoires de transition écologique*….98
– Hervé Butuna Nekanda, Guy Kwete Mwana, *L'impact des normes environnementales et urbanistiques sur les droits du concessionnaire foncier en RD Congo. Entre souveraineté domaniale, conditionnalité écologique et sécurité juridique*……..108
– Fiston Ituba, *La migration du budget des moyens vers le budget-programme en République Démocratique du Congo : analyse institutionnelle des contraintes et conditions de réussite*……..116
– Albert Kalonji Betu, *Le pouvoir de régulation du juge constitutionnel congolais : entre compétence implicite et activisme prétorien*……...123
– Patrick Kitamoyo Katanya, *De l'abolition au maintien du multipartisme en RD Congo : analyse institutionnelle et perspectives de réforme du système partisan*……..132
– Glevis Omende Kahudi, *Les fondements stratégiques du développement endogène en République Démocratique du Congo : lecture en économie politique internationale et en politiques publiques*…….139
– Willy Mwana Nkwara, Patrick Mpia Weeti, *Décentralisation, gouvernance territoriale et développement local en RD Congo : une analyse économétrique des effets conditionnels de l'autonomie fiscale sur le bien-être territorial*……..146
– Elisabeth Katanda Muamba, *De la passation des marchés publics par les dotations minières en République Démocratique du Congo : qualification juridique, régime applicable et enjeux de gouvernance* ……160

– Lopez Malongo Ndonzuao, *La gestion rationnelle des conflits électoraux face aux « vérités des urnes » en droit positif congolais*……...169

– Justin Besako Beyoyi, *La protection du travailleur dans la conclusion et la démonstration du contrat de travail en droit congolais : analyse critique du visa de l'Office National de l'Emploi et perspectives de réforme*……177

– Macaire Mundia Kalunga, *Lacunes structurelles et stratégies juridiques face au conflit transfrontalier entre la RD Congo et la république d'Angola relatif à la pollution des rivières Kasaï et Tshikapa*……...184

– Lauraine Biselele Bakambila, Albert Kalonji Betu, *Le contentieux fiscal juridictionnel de recouvrement à l'initiative du contribuable en droit positif congolais : analyse normative, incertitudes juridictionnelles et enjeux d'État de droit fiscal*……..192

– Martin Nkoy Akodi, Justin Besako Beyoyi, *Le procès équitable dans le contentieux des résultats électoraux en République Démocratique du Congo : entre consécration normative et fragilités institutionnelles.* ……202

– Jérôme Tshitambwe Tshileo, *Zones vertes de la république démocratique du Congo et migration pastorale des éleveurs mbororo. Analyse prospective d'une nouvelle menace à venir*……..209

– Jacques Fatu Muzesa, Sylvain Shomba Kinyamba, *Solidarité intergénérationnelle et exploitation des personnes âgées à Kinshasa. Perceptions sociales et logiques locales dans les communes de Kinseso et Lemba*……..218

– Josué Wembi Low'okedi, Roger Mbuyu Kimpesa Kasulo, Naolie Tshibuaya Tshibangu, *Le droit d'accès à la justice des peuples autochtones pygmées en milieux forestiers : comment réduire les inégalités ?* ……227

– Godefroid Misenga Milabyo, André José Bandaba Ngabo, *Décentralisation financière et développement économique locale en RDC : analyse empirique en données de panel (2018-2023)*…….236

– Norbert Musanga Amisi, Hervé Matunguna Kwilu, Olivier Tombe Tombe, *L'enseignant congolais face aux défis de l'éducation. Cas des enseignants de la sous-province éducationnelle de Limete 2*……..247

– Valéry Olamba Ondjo, Jean-Pierre Kayumba Shembo, *Perceptions des inspecteurs itinérants et efficacité de l'encadrement pédagogique en milieu provincial congolais : analyse empirique dans la Sous-Division Lodja 1 (Province du Sankuru)* ……255

– Hugues Kwete, Augustin Kitangi, Alex Mbantshi, *hiérarchisation des modes de financement des entreprises de sécurité privée en RD Congo. Evidence empirique de la ville de Kinshasa (2021–2024)*...264

– Patricia Imongo Namwi, Joël Bunduki Kambulu, *Gestion du changement comme vecteur d'innovation dans la fonction publique : enjeux et contraint*……277

– Serge Pelo Mbozo, *L'evolution du droit international au regard des conflits Israel-Palestine et Rwanda-RD Congo*…….....284

– Erlin Lokato Baku, Anne Kapinga Kalonji, Joël Kabeya Nsaka, *La gestion des déchets plastiques : défis environnementaux et solutions durables*……290

– Eugénie Dinkembi Dimbueni, *Reconnaissance culturelle africaine : approche anthropologique de la contribution du Mandombe et de Kimbagula au développement endogène en RD Congo*…….....298

– Freddy Clever Lubala Kasumbi, Aloise Mapela Masudi, Zacky Madilo, *Les effets de l'inclusion financière digitale sur la croissance économique en République Démocratique du Congo (2017–2024)*.305

– Hervé Masaki Mamvuaka, Ruth Luboya Kalubi, Logas Lowenga Koyamondja, *L'adéquation formation-emploi en RD Congo : analyse du décalage entre les compétences universitaires et les besoins des secteurs financier et télécommunication*……315

– Hugues Ngamika Mukumubi, *La caducité de l'ordonnance de référé-suspension en cas d'irrecevabilité de l'action principale en droit administratif. Analyse jurisprudentielle congolaise et approche comparée France–RDC*……...320

– Jean-Pie Farcy Sakasangu Kamonga, *La performance financière levier de la bonne gouvernance des entreprises publiques en RD. Congo : analyse comparative de trois sociétés d'État (2019–2021)*……...328

– Sophie Tshibola Mulumba, *Les Petites et Moyennes Entreprises (PME) comme levier du développement de la ville de Kinshasa : analyse de leur contribution et de leurs défis structurels*……...336
– Sandra Sassy Mbeti, *Structure financière et gestion du cycle d'exploitation : une analyse des entreprises publiques en RD Congo*……...347
– Moise Mulumba Mutamba, Gloria Mbenza Luamba, Bachelard Kasangila Kembo, *Force familiale chez les parents d'enfants présentant une déficience intellectuelle à Kinshasa : effets de la variable sexe et la confession religieuse*……358
– Yves Bibombe Kadima, *Le sens de l'article 120 de la loi n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif en RDC*……..363
– Crispin Mabula Muaripambu, Muanza Kabangu Muanyinay, Jonathan Enguta Mwenzi, *Implication et satisfaction au travail des candidats à la retraite des services publics congolais*……...370
– Jean-Paul Shabani, *Descriptive Analysis of English Segmental and Stressing Errors Made by EFL Learners in a Multilingual first Language Environment*……376

DE LA PROBLÉMATIQUE DU PRINCIPE DE LA HIÉRARCHISATION DU MINISTÈRE PUBLIC FACE AU DEVOIR D'IMPARTIALITÉ

par

Hervé LOOLA ESINGI

Apprenant en D.E.S., Droit privé et judiciaire,
Faculté de Droit, Université de Kinshasa

Résumé

Le principe de hiérarchisation du ministère public constitue l'un des fondements organisationnels de l'action publique. Toutefois, dans la pratique judiciaire congolaise, son application soulève des tensions avec l'exigence d'impartialité qui incombe au magistrat du parquet. Si la subordination hiérarchique vise l'unité et la cohérence de la politique pénale, elle peut, en l'absence de garanties suffisantes, devenir un vecteur d'abus de pouvoir et de pressions informelles. À partir d'une analyse normative et pratique du droit congolais, cette étude examine les mécanismes par lesquels la hiérarchie peut compromettre l'impartialité du magistrat instructeur. Elle propose des réformes institutionnelles destinées à concilier la discipline administrative du parquet avec les exigences de l'État de droit.

Mots-clés : *ministère public, hiérarchie, impartialité, sanctions disciplinaires, État de droit, RDC*

Abstract

The hierarchical organization of the public prosecutor's office is a structural principle ensuring coherence in criminal policy. However, in Congolese judicial practice, its application creates tension with the duty of impartiality incumbent upon prosecutors. While hierarchical subordination aims at institutional unity, it may, in the absence of adequate safeguards, facilitate abuses of authority and informal pressures. Through a normative and practical analysis of Congolese law, this study examines how hierarchy may undermine prosecutorial impartiality and proposes institutional reforms to reconcile administrative discipline with rule-of-law requirements.

Keywords : *public prosecutor, hierarchy, impartiality, disciplinary sanctions, rule of law, DRC*

INTRODUCTION

L'organisation hiérarchique du ministère public constitue l'un des traits structurants des systèmes judiciaires d'inspiration romano-germanique. Issue de la tradition napoléonienne et consolidée dans les ordres juridiques contemporains, elle repose sur l'idée que l'action publique doit être conduite de manière unifiée et cohérente, afin d'assurer l'égalité des citoyens devant la loi pénale et la mise en œuvre harmonisée de la politique criminelle définie par les autorités compétentes (Pradel, 2019 ; Stefani, Levasseur & Bouloc, 2018). Dans cette perspective, la hiérarchisation apparaît comme un mécanisme organisationnel destiné à prévenir les divergences d'interprétation et à garantir une application uniforme de la loi sur l'ensemble du territoire.

En République démocratique du Congo, cette structuration verticale du parquet est consacrée par les textes régissant l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire. Les magistrats du ministère public sont placés sous l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques et tenus d'exécuter les instructions qui leur sont adressées, dans le respect des règles statutaires et disciplinaires en vigueur (Ibula Tshatshila, 2016 ; PUNGWE NEMBA, 2020). Cette subordination institutionnelle s'inscrit dans une logique administrative : le ministère public forme un corps organisé, animé par un principe de direction et de coordination interne. Elle répond à une exigence d'efficacité et de cohérence, considérée par une partie de la doctrine comme consubstantielle à la nature même de l'action publique (Merle & Vitu, 2001).

Toutefois, cette architecture hiérarchique entre en tension avec une exigence fondamentale du procès pénal moderne : l'impartialité du magistrat. Si le parquet exerce l'action publique au nom de la société, il n'en demeure pas moins un acteur de la justice soumis aux principes directeurs du procès équitable. L'impartialité, entendue comme absence de parti pris et objectivité dans l'appréciation des faits et du droit, constitue une exigence inhérente à toute fonction juridictionnelle ou para-juridictionnelle (Cadiet & Jeuland, 2022). Elle implique que le magistrat du parquet ne se comporte pas comme un organe exclusivement répressif, mais qu'il recherche la manifestation de la vérité en tenant compte aussi bien des éléments à charge que de ceux à décharge. Cette conception est conforme aux standards internationaux relatifs au rôle des procureurs, lesquels soulignent que ces derniers doivent agir avec objectivité et équité, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Nations Unies, 1990).

La doctrine contemporaine souligne que l'impartialité du ministère public participe de la crédibilité de l'institution judiciaire et de la confiance des citoyens dans l'État de droit (Delmas-Marty, 2004). Elle constitue également un corollaire du principe d'égalité devant la justice et de la présomption d'innocence, principes consacrés tant par les instruments internationaux que par les constitutions nationales modernes.

En ce sens, l'impartialité n'est pas seulement une vertu morale ; elle est une exigence juridique substantielle qui conditionne la légitimité de l'action publique.

La difficulté apparaît lorsque la hiérarchie, au lieu de se limiter à assurer la cohérence administrative du parquet, intervient dans l'orientation concrète des dossiers individuels. Dans les systèmes où la culture institutionnelle demeure fortement marquée par la verticalité et la discipline administrative, la subordination peut se transformer en dépendance fonctionnelle. Or, comme le souligne Rivero (1983), toute concentration excessive du pouvoir décisionnel au sein d'une structure hiérarchisée comporte un risque d'arbitraire si elle n'est pas encadrée par des mécanismes de responsabilité et de contrôle. Dans un contexte institutionnel exposé à des pressions politiques, économiques ou sociales, la hiérarchie peut ainsi devenir un vecteur indirect d'influence sur l'exercice des poursuites.

Dès lors, une interrogation centrale s'impose : comment concilier le principe de hiérarchisation du ministère public avec le devoir d'impartialité du magistrat instructeur, particulièrement dans un environnement marqué par des risques d'abus de pouvoir et de pressions informelles ? Cette question renvoie plus largement au débat doctrinal relatif à l'équilibre entre unité de l'action publique et autonomie professionnelle du magistrat du parquet. La hiérarchisation est-elle un simple instrument d'organisation administrative ou constitue-t-elle une limitation substantielle à l'indépendance d'appréciation du magistrat?

L'hypothèse soutenue dans cette étude est que la hiérarchisation n'est pas, en elle-même, incompatible avec l'impartialité. Elle devient problématique lorsque son exercice échappe à un encadrement normatif effectif et à des mécanismes de contrôle susceptibles de prévenir les dérives. Autrement dit, ce n'est pas le principe qui est intrinsèquement attentatoire à l'État de droit, mais les conditions concrètes de sa mise en œuvre. Comme l'observe Troper (2001), une règle juridique ne produit ses effets que dans la mesure où elle est insérée dans un système de garanties institutionnelles effectives.

La présente réflexion adopte une méthodologie essentiellement normative et analytique. Elle repose sur l'examen des dispositions constitutionnelles relatives à l'obéissance aux ordres manifestement illégaux, des textes organiques encadrant le fonctionnement du ministère public ainsi que du régime disciplinaire des magistrats. Cette analyse est complétée par une approche critique des pratiques judiciaires observables, afin de mettre en évidence l'écart éventuel entre la norme et sa mise en œuvre. L'objectif est de contribuer à une réflexion doctrinale susceptible d'éclairer les réformes nécessaires pour consolider l'impartialité du ministère public tout en préservant l'unité fonctionnelle du parquet, condition indispensable à la cohérence de l'action publique.

I. FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA HIÉRARCHISATION DU MINISTÈRE PUBLIC

1.1. La subordination hiérarchique comme principe organisationnel

Le ministère public est traditionnellement structuré selon un principe de hiérarchie interne, caractéristique des systèmes juridiques d'inspiration romano-germanique. Cette organisation verticale, héritée du modèle napoléonien, repose sur l'idée que l'action publique doit être exercée de manière unifiée et coordonnée, sous l'autorité d'un chef hiérarchique chargé d'assurer la cohérence de la politique pénale (Pradel, 2019 ; Stefani, Levasseur & Bouloc, 2018). La hiérarchisation ne constitue pas seulement un mécanisme administratif ; elle participe d'une conception institutionnelle du parquet comme corps indivisible, agissant au nom de la société et dans l'intérêt général.

En droit congolais, cette structuration est consacrée par les textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement du pouvoir judiciaire, qui placent les magistrats du parquet sous l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques (Loi organique n°13/011-B, 2013). Chaque magistrat agit ainsi dans un cadre institutionnel marqué par la subordination fonctionnelle : il reçoit des instructions et contribue, par son action, à la mise en œuvre d'une politique pénale dont l'orientation générale est définie au sommet de la pyramide hiérarchique. La doctrine souligne que cette organisation répond à une exigence d'unité de l'action publique et de rationalisation des poursuites (Merle & Vitu, 2001).

La hiérarchie poursuit en effet plusieurs finalités convergentes. Elle vise d'abord à assurer l'unité de l'action publique, en évitant que des situations identiques ne donnent lieu à des traitements divergents selon les juridictions. Elle tend ensuite à prévenir les contradictions entre parquets, susceptibles de fragiliser la sécurité juridique et l'égalité devant la loi pénale. Enfin, elle garantit la cohérence de la politique pénale sur l'ensemble du territoire, en permettant l'harmonisation des priorités répressives et des orientations stratégiques.

Sur le plan juridique, la hiérarchie implique un pouvoir de direction, de contrôle et de surveillance exercé par les supérieurs sur leurs subalternes. Ce pouvoir s'inscrit dans une logique d'organisation administrative comparable à celle qui prévaut dans d'autres services publics structurés de manière verticale. Toutefois, à la différence d'une administration ordinaire, le ministère public intervient dans le champ

sensible des libertés individuelles. Dès lors, la hiérarchisation ne peut être analysée uniquement comme un mécanisme de gestion interne ; elle doit être mise en perspective avec les principes fondamentaux du procès équitable et de l'État de droit (Cadiet & Jeuland, 2022).

La théorie institutionnelle enseigne que toute structure hiérarchisée repose sur une distribution du pouvoir décisionnel qui suppose, corrélativement, l'existence de mécanismes de responsabilité et de contrôle (Hauriou, 1925). En l'absence de tels mécanismes, la hiérarchie peut dégénérer en concentration excessive de pouvoir, ouvrant la voie à des pratiques arbitraires. Il en résulte que la subordination hiérarchique, si elle est nécessaire à l'organisation du parquet, doit être comprise comme une technique d'encadrement fonctionnel et non comme un instrument d'assujettissement personnel.

1.2. Le devoir d'obéissance et ses limites

Le principe de hiérarchisation implique, en contrepartie, un devoir d'obéissance des magistrats du parquet aux instructions de leurs supérieurs. Cette obligation constitue l'un des corollaires de la subordination fonctionnelle. Elle garantit la discipline interne et la cohérence institutionnelle. Toutefois, dans un État de droit, l'obéissance ne saurait être absolue.

En droit constitutionnel congolais, le principe selon lequel nul n'est tenu d'exécuter un ordre manifestement illégal constitue un garde-fou essentiel contre les dérives hiérarchiques (Constitution de la RDC, 2006, art. 28). Cette règle s'inscrit dans une tradition juridique plus large, selon laquelle l'obéissance hiérarchique trouve sa limite dans la légalité. Elle consacre la primauté de la Constitution et des lois sur toute instruction administrative, fût-elle émanant d'une autorité supérieure.

La doctrine distingue à cet égard l'illégalité simple de l'illégalité manifeste. Seule cette dernière autorise le refus d'exécution, car elle suppose une violation évidente et incontestable d'une norme supérieure (Rivero, 1983). Il ne s'agit donc pas d'un pouvoir discrétionnaire de remise en cause des orientations hiérarchiques, mais d'une exception strictement encadrée. Comme le souligne Troper (2001), la hiérarchie demeure compatible avec la légalité dès lors qu'elle s'exerce dans les limites fixées par l'ordre juridique.

La difficulté pratique réside dans l'appréciation du caractère « manifestement » illégal de l'ordre reçu. Cette qualification exige que l'illégalité soit flagrante, c'est-à-dire qu'elle ne prête à aucune ambiguïté raisonnable. En dehors de cette hypothèse, le magistrat demeure tenu d'exécuter les instructions hiérarchiques, sous peine de sanctions disciplinaires. L'équilibre entre discipline institutionnelle et respect de la légalité repose ainsi sur une articulation délicate entre obéissance et responsabilité individuelle.

Dans cette perspective, le devoir d'obéissance ne peut être compris comme une abdication de la conscience professionnelle du magistrat. Il s'agit d'une obligation fonctionnelle subordonnée à la primauté du droit. La hiérarchisation trouve donc sa légitimité dans son inscription dans le cadre normatif supérieur. Dès lors qu'elle s'en écarte, elle perd sa justification juridique et devient susceptible de porter atteinte aux principes fondamentaux qui régissent l'action publique.

II. L'IMPARTIALITÉ DU MINISTÈRE PUBLIC : EXIGENCE FONDAMENTALE DE L'ÉTAT DE DROIT

2.1. Contenu du devoir d'impartialité

L'impartialité constitue l'un des piliers de l'État de droit et un principe directeur du procès équitable. Si elle est traditionnellement associée au magistrat du siège, la doctrine contemporaine admet qu'elle s'impose également au ministère public, dans la mesure où celui-ci participe à l'œuvre de justice et exerce un pouvoir susceptible d'affecter gravement les libertés individuelles (Cadiet & Jeuland, 2022). Le parquet, bien qu'organe de poursuite, n'est pas une partie ordinaire au procès pénal ; il agit au nom de la société et dans l'intérêt général.

Sur le plan conceptuel, l'impartialité renvoie d'abord à l'absence de parti pris. Elle exige que le magistrat se détache de toute considération étrangère à la loi et aux faits objectivement établis. Cette neutralité fonctionnelle suppose que les décisions du parquet ne soient ni dictées par des intérêts personnels, ni influencées par des pressions politiques, sociales ou économiques. Comme l'observe Delmas-Marty (2004), la crédibilité de la justice pénale repose sur la capacité de ses acteurs à incarner une autorité impartiale, distincte des logiques partisanes.

L'impartialité implique également la prise en compte des éléments à charge comme à décharge. Cette exigence est au cœur de la mission du ministère public, dont le rôle ne se limite pas à soutenir l'accusation, mais consiste à rechercher la manifestation de la vérité. La doctrine classique du droit pénal souligne que le parquet doit instruire « à charge et à décharge », principe qui participe de l'équilibre structurel du procès pénal (Merle & Vitu, 2001). Cette obligation est conforme aux standards internationaux relatifs au rôle des

procureurs, lesquels prévoient que ces derniers doivent agir avec objectivité et équité, en respectant les droits fondamentaux de la personne poursuivie (Nations Unies, 1990).

Par ailleurs, l'impartialité se traduit par le respect de la présomption d'innocence, principe cardinal du droit pénal moderne. Le ministère public, dans l'exercice de ses fonctions, ne saurait considérer la culpabilité comme acquise avant toute décision juridictionnelle définitive. La présomption d'innocence impose une retenue dans la qualification des faits, dans la communication publique et dans la formulation des réquisitions. Elle constitue une garantie contre les dérives d'un système accusatoire déséquilibré (Pradel, 2019).

L'impartialité implique enfin la protection des droits de la défense. Le parquet, en tant qu'acteur du procès, doit veiller à ce que les droits procéduraux du justiciable soient respectés, notamment le droit à un procès équitable, le droit à l'assistance d'un conseil et le droit à un débat contradictoire. Comme le souligne Rivero (1983), l'État de droit se caractérise par la soumission de l'autorité publique à la règle de droit ; le ministère public, organe de cette autorité, ne saurait s'en affranchir.

Ainsi comprise, l'impartialité interdit que le parquet agisse comme une partie animée d'un esprit de condamnation systématique. Certes, il exerce l'action publique et requiert l'application de la loi pénale, mais il demeure garant de la légalité et de l'équilibre du procès. Sa mission s'inscrit dans une logique de justice et non de simple répression. Cette conception fonctionnelle de l'impartialité participe de la légitimité démocratique de l'institution judiciaire.

2.2. L'équilibre entre subordination et liberté de parole

L'articulation entre hiérarchisation et impartialité trouve une expression classique dans l'aphorisme juridique selon lequel « la plume est serve, mais la parole est libre ». Cette formule, ancrée dans la tradition romano-germanique, traduit l'idée que le magistrat du parquet est lié par les instructions écrites de sa hiérarchie dans la conduite générale de l'action publique, mais qu'il conserve, à l'audience, une liberté d'appréciation quant à ses réquisitions (Stefani, Levasseur & Bouloc, 2018).

Cette liberté de parole constitue une garantie minimale de l'autonomie intellectuelle du magistrat. Elle permet d'adapter les réquisitions aux éléments nouveaux révélés par les débats, conformément au principe du contradictoire. Elle traduit également la reconnaissance d'une responsabilité personnelle du magistrat dans l'appréciation juridique des faits. En ce sens, la liberté de parole participe de l'exigence d'impartialité, en évitant que le magistrat ne soit réduit à un simple exécutant mécanique d'instructions préalablement arrêtées.

Toutefois, cet équilibre demeure fragile. Dans les systèmes fortement marqués par une culture institutionnelle de discipline hiérarchique, la liberté d'appréciation peut être perçue comme une remise en cause de l'autorité supérieure. La tension entre obéissance et conscience professionnelle devient alors manifeste. Comme le souligne Troper (2001), l'effectivité d'un principe juridique dépend moins de son énoncé formel que des conditions institutionnelles de son exercice. Autrement dit, la liberté de parole du magistrat du parquet ne peut être réelle que si elle est protégée contre d'éventuelles représailles disciplinaires ou informelles.

L'enjeu réside donc dans la construction d'un équilibre institutionnel entre subordination administrative et autonomie fonctionnelle. La hiérarchisation ne doit pas annihiler la capacité du magistrat à exercer un jugement indépendant dans le cadre des débats judiciaires. Inversement, la liberté d'appréciation ne saurait se transformer en défiance systématique à l'égard des orientations hiérarchiques. La conciliation de ces deux exigences suppose une culture de légalité, fondée sur la primauté du droit et la responsabilité individuelle.

En définitive, l'impartialité du ministère public ne peut être appréhendée isolément ; elle doit être analysée à la lumière de son insertion dans une structure hiérarchisée. C'est de l'équilibre entre ces deux dimensions que dépend la crédibilité de l'action publique et, plus largement, la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire.

III. LES DÉRIVES PRATIQUES : SANCTIONS FORMELLES ET INFORMELLES

3.1. Les sanctions disciplinaires formelles

Le régime disciplinaire des magistrats constitue un mécanisme essentiel de régulation interne du pouvoir judiciaire. Il vise à garantir le respect des obligations statutaires, à préserver la dignité de la fonction et à maintenir la confiance du public dans l'institution judiciaire. En droit congolais, ce régime est organisé par les textes relatifs au Conseil supérieur de la magistrature et aux procédures disciplinaires applicables aux magistrats (CSM & INAFORJ, 2023). Il repose sur le principe de légalité des fautes et des peines disciplinaires, ainsi que sur le respect des droits de la défense.

Les sanctions disciplinaires formelles comprennent notamment le blâme, la retenue sur traitement, la suspension et la révocation. Le blâme constitue une mesure de réprobation officielle, généralement prononcée en cas de manquement jugé mineur ou en l'absence d'antécédents disciplinaires. La retenue sur traitement et la suspension présentent un caractère plus coercitif, affectant temporairement la situation matérielle ou fonctionnelle du magistrat. Quant à la révocation, elle constitue la sanction la plus grave, entraînant la cessation définitive des fonctions.

Ces sanctions sont prononcées à l'issue d'une procédure réglementée, impliquant l'intervention des chambres de discipline compétentes. La procédure disciplinaire doit respecter les garanties fondamentales du procès équitable, notamment le droit à la défense, le principe du contradictoire et l'obligation de motivation des décisions. Comme le souligne Pradel (2019), la légitimité du pouvoir disciplinaire repose sur sa conformité aux principes de légalité et de proportionnalité. De même, Cadiet et Jeuland (2022) rappellent que l'indépendance de la justice ne saurait exclure la responsabilité disciplinaire, mais que celle-ci doit être exercée dans un cadre strictement normatif.

En théorie, ce régime disciplinaire formel constitue un instrument de régulation équilibré, permettant de sanctionner les manquements sans compromettre l'indépendance fonctionnelle du magistrat. Il participe d'une conception moderne de la responsabilité institutionnelle, fondée sur la transparence et le respect des procédures. Toutefois, l'existence de garanties formelles ne suffit pas toujours à prévenir certaines dérives observables dans la pratique.

3.2. Les sanctions informelles : une réalité préoccupante

Au-delà du cadre normatif formel, des pratiques informelles peuvent émerger dans le fonctionnement quotidien des parquets. Ces pratiques, bien qu'elles ne soient pas prévues par les textes, produisent des effets concrets sur la carrière et l'activité des magistrats. Elles s'inscrivent dans ce que la sociologie des institutions qualifie de « régulation informelle », c'est-à-dire un ensemble de mécanismes non codifiés influençant les comportements au sein d'une organisation (Bourdieu, 1986).

Parmi ces pratiques figure l'usage détourné de l'interdiction provisoire. Conçue comme une mesure conservatoire destinée à préserver l'image de la justice pendant une enquête disciplinaire, l'interdiction peut, dans certains contextes, être perçue comme un instrument de pression anticipée. Lorsque cette mesure est prononcée en l'absence de justification suffisamment objective ou prolongée au-delà des nécessités de l'enquête, elle risque de perdre son caractère préventif pour revêtir une dimension punitive implicite.

La mutation constitue également un terrain sensible. En principe, elle relève du pouvoir d'organisation du service et participe de la gestion des ressources humaines du corps judiciaire. Toutefois, lorsque la mutation intervient dans un contexte de désaccord hiérarchique ou à la suite d'une prise de position professionnelle jugée dissidente, elle peut être interprétée comme une mesure de rétorsion. La doctrine administrative rappelle que tout pouvoir discrétionnaire doit être exercé dans l'intérêt du service et non à des fins étrangères à celui-ci (Rivero, 1983). Une mutation perçue comme sanction déguisée fragilise ainsi la confiance interne et altère l'autonomie professionnelle du magistrat.

Enfin, la mise à l'écart dans l'attribution des dossiers constitue une forme plus diffuse de pression. L'attribution des affaires relève en principe du pouvoir d'organisation interne du chef de parquet, lequel doit veiller à une répartition équilibrée et objective des tâches. Toutefois, lorsque cette prérogative est utilisée de manière discriminatoire ou sélective, elle peut influencer indirectement l'indépendance d'appréciation du magistrat. Le contrôle informel de l'accès aux dossiers importants ou sensibles devient alors un levier d'influence sur la conduite des poursuites.

Ces pratiques, par nature difficiles à quantifier et à documenter, n'en constituent pas moins des réalités institutionnelles susceptibles d'affecter l'impartialité du ministère public. Elles illustrent la tension entre la hiérarchisation formelle et l'autonomie fonctionnelle du magistrat. Comme l'observe Troper (2001), l'effectivité des principes juridiques dépend des conditions institutionnelles de leur mise en œuvre. En l'absence de mécanismes transparents de contrôle et de recours, les sanctions informelles peuvent devenir des instruments de régulation implicite du comportement des magistrats.

En définitive, la distinction entre sanctions formelles et informelles met en lumière un écart potentiel entre la norme et la pratique. Si le régime disciplinaire formel est encadré par des garanties procédurales, les mécanismes informels échappent largement au contrôle juridictionnel. Cette situation pose un défi majeur à l'État de droit : comment préserver l'autorité hiérarchique nécessaire à l'organisation du parquet sans permettre que celle-ci se transforme en outil de pression susceptible d'altérer l'impartialité du magistrat instructeur ?

IV. POUR UNE CONCILIATION RÉALISTE ENTRE HIÉRARCHIE ET IMPARTIALITÉ

La tension entre hiérarchisation du ministère public et impartialité du magistrat ne saurait être résolue par une opposition radicale entre autorité et autonomie. Une approche constructive suppose plutôt la mise en place de mécanismes institutionnels permettant d'encadrer l'exercice du pouvoir hiérarchique tout en préservant l'unité fonctionnelle du parquet. Comme le souligne la doctrine institutionnaliste, l'équilibre entre pouvoir et responsabilité constitue la condition de légitimité de toute organisation publique (Hauriou, 1925). La hiérarchisation ne devient problématique que lorsqu'elle échappe à des mécanismes de régulation et de contrôle effectifs.

4.1. L'encadrement juridictionnel des mesures provisoires

Les mesures provisoires, telles que l'interdiction temporaire d'exercer, sont en principe destinées à préserver l'image de la justice et à garantir la sérénité d'une enquête disciplinaire. Toutefois, en l'absence de voies de recours effectives, elles peuvent être perçues comme des sanctions anticipées. Or, le principe du procès équitable et le respect des droits de la défense impliquent que toute mesure susceptible d'affecter substantiellement la situation professionnelle d'un magistrat puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel ou quasi-juridictionnel.

Dans cette perspective, il serait opportun de reconnaître explicitement au magistrat concerné la possibilité de contester une mesure d'interdiction devant l'organe disciplinaire compétent, voire devant une instance indépendante. Une telle garantie s'inscrirait dans la logique du contrôle de légalité des actes administratifs et participerait du principe de responsabilité des autorités hiérarchiques (Rivero, 1983). Elle permettrait d'assurer que la mesure provisoire demeure proportionnée à la gravité des faits allégués et strictement limitée aux nécessités de l'enquête.

L'introduction d'un mécanisme de recours renforcerait la sécurité juridique et réduirait les risques d'arbitraire. Comme l'observe Troper (2001), la normativité d'un principe dépend de l'existence de garanties procédurales assurant son effectivité. En l'absence de telles garanties, le pouvoir hiérarchique tend à s'autonomiser au détriment des droits individuels.

4.2. La transparence dans l'attribution des dossiers

L'attribution des dossiers judiciaires constitue un pouvoir organisationnel central du chef de parquet. Si cette prérogative relève de la gestion interne du service, elle n'en est pas moins susceptible d'influencer indirectement l'indépendance fonctionnelle des magistrats. Une répartition opaque ou discrétionnaire des affaires peut alimenter des soupçons d'arbitraire et fragiliser la cohésion institutionnelle.

La formalisation de critères objectifs d'attribution des dossiers — tels que la spécialisation, la charge de travail ou l'ordre chronologique d'enregistrement — contribuerait à renforcer l'équité et la transparence. Cette formalisation s'inscrit dans une logique de bonne gouvernance judiciaire, entendue comme l'application des principes de prévisibilité, de responsabilité et de neutralité dans la gestion des institutions publiques (Delmas-Marty, 2004).

Une telle mesure permettrait également de prévenir les usages stratégiques de l'attribution des dossiers comme instrument de pression implicite. En encadrant juridiquement cette prérogative, l'institution judiciaire consoliderait la confiance interne et externe dans son fonctionnement. La hiérarchisation conserverait ainsi sa fonction organisationnelle sans devenir un levier d'influence sur le contenu des décisions.

4.3. La protection fonctionnelle du magistrat

La reconnaissance constitutionnelle du droit de refuser l'exécution d'un ordre manifestement illégal constitue une garantie fondamentale. Toutefois, l'effectivité de ce droit dépend de l'existence d'une protection fonctionnelle contre d'éventuelles représailles, qu'elles soient formelles ou informelles. En l'absence d'un tel mécanisme, le principe demeure théorique et expose le magistrat à des pressions susceptibles d'altérer son impartialité.

La consécration d'un dispositif de protection fonctionnelle — inspiré des mécanismes existant dans certaines fonctions publiques — permettrait d'assurer que le magistrat ayant refusé d'exécuter un ordre manifestement illégal ne puisse faire l'objet de mesures de rétorsion déguisées. Une telle protection renforcerait la primauté de la Constitution et consoliderait la culture de légalité au sein du parquet.

Comme le rappelle Cadiet et Jeuland (2022), l'indépendance fonctionnelle ne signifie pas isolement institutionnel, mais protection contre les influences indues. La mise en place d'un mécanisme formel de protection contribuerait à sécuriser l'exercice de la conscience professionnelle du magistrat et à promouvoir une responsabilité hiérarchique équilibrée.

4.4. Vers une redéfinition du principe de hiérarchisation

La suppression pure et simple du principe de hiérarchisation pourrait apparaître comme une solution radicale aux dérives constatées. Toutefois, une telle approche risquerait d'engendrer une fragmentation de l'action publique et de compromettre la cohérence de la politique pénale. L'enjeu ne réside donc pas dans l'abolition du principe, mais dans sa clarification normative.

La hiérarchisation doit être explicitement comprise comme un instrument d'organisation administrative destiné à assurer l'unité et l'efficacité du service, et non comme un moyen d'imposition arbitraire de volontés individuelles. Cette redéfinition suppose une distinction claire entre directives générales de politique pénale et ingérences dans l'appréciation juridique des dossiers individuels. La doctrine comparée souligne que la légitimité de la hiérarchie repose sur sa conformité au principe de légalité et sur son inscription dans un cadre institutionnel transparent (Pradel, 2019).

En définitive, la conciliation entre hiérarchie et impartialité passe par une articulation renouvelée entre discipline administrative et autonomie professionnelle. La hiérarchisation ne doit pas annihiler la responsabilité individuelle du magistrat, mais l'encadrer dans un cadre normatif clair. C'est à cette condition que l'unité de l'action publique pourra coexister avec l'exigence d'impartialité, fondement même de la crédibilité du ministère public et de la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire.

CONCLUSION

La problématique de la hiérarchisation du ministère public face au devoir d'impartialité révèle une tension structurelle inhérente aux systèmes judiciaires d'inspiration romano-germanique. Si la subordination hiérarchique répond à une exigence d'unité, de cohérence et d'efficacité de l'action publique, elle ne saurait s'exercer au détriment des principes fondamentaux qui fondent l'État de droit. L'impartialité du magistrat du parquet ne constitue ni une option morale ni un simple idéal déontologique : elle est une exigence juridique substantielle, consubstantielle au procès équitable et à la légitimité démocratique de l'institution judiciaire. Dès lors, la hiérarchisation ne peut être conçue comme un pouvoir discrétionnaire absolu, mais comme une technique d'organisation administrative strictement subordonnée au principe de légalité et à la primauté constitutionnelle.

L'analyse des pratiques met en évidence que le véritable enjeu ne réside pas dans l'existence du principe de hiérarchie lui-même, mais dans les modalités concrètes de son exercice. Lorsque la verticalité institutionnelle s'accompagne de mécanismes informels de pression ou d'une absence de garanties procédurales effectives, elle fragilise l'autonomie professionnelle du magistrat instructeur et altère la confiance des justiciables. À l'inverse, lorsque la hiérarchie s'inscrit dans un cadre normatif transparent, contrôlé et responsable, elle peut coexister avec l'exigence d'impartialité. L'équilibre recherché suppose ainsi une articulation renouvelée entre discipline administrative et responsabilité individuelle, entre unité de l'action publique et liberté d'appréciation juridique.

En définitive, la conciliation entre hiérarchie et impartialité constitue un indicateur de maturité institutionnelle. Elle appelle non pas une suppression radicale du principe de hiérarchisation, mais sa redéfinition dans une perspective constitutionnelle et garantiste. L'avenir du ministère public, particulièrement dans les États en consolidation démocratique, dépend de sa capacité à incarner simultanément l'autorité de la loi et la neutralité de la justice. C'est dans cette synthèse exigeante que se joue la crédibilité du parquet, la protection effective des libertés individuelles et la consolidation durable de l'État de droit.

BIBLIOGRAPHIE

- BOURDIEU, P., *La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique*, Paris, Minuit, 1986.
- CADIET, L. et JEULAND, E., *Droit judiciaire privé*, Paris, LexisNexis, 2022.
- CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011.
- CSM ET INAFORJ, *Organisation et fonctionnement du parquet*, Kinshasa, 2023.
- CSM ET INAFORJ, *Procédure disciplinaire des magistrats*, Kinshasa, 2023.
- DELMAS-MARTY, M., *Les forces imaginantes du droit*, Paris, Seuil, 2004.
- HAURIOU, M., *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1925.
- IBULA TSHATSHILA, A., *Droit de l'organisation et de la compétence judiciaires*, Tome I, 4e éd., Kinshasa, 2016.
- LOI ORGANIQUE N°13/011-B du 11 avril 2013 relative à l'organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

- MERLE, R. et VITU, A., *Traité de droit criminel*, Paris, Cujas, 2001.
- NATIONS UNIES, *Principes directeurs applicables au rôle des procureurs*, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 1990.
- PRADEL, J., *Procédure pénale*, Paris, Cujas, 2019.
- PUNGWE NEMBA, R.-N., *Guide pratique des magistrats du parquet*, Kinshasa, C.R.D.J., 2020.
- RIVERO, J., *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1983.
- STEFANI, G., LEVASSEUR, G. et BOULOC, B., *Procédure pénale*, Paris, Dalloz, 2018.
- TROPER, M., *La philosophie du droit*, Paris, PUF, 2001.

Centre de recherche d'interface université-société

COMITÉ DE RÉDACTION ET ADMINISTRATION

- Directeur-Editeur : Sylvain Shomba Kinyamba, Professeur Ordinaire
- Rédacteur en Chef : Gaston Mwene Batende, Professeur Emérite
- Rédacteur en Chef adjoint : Patrick Develtere, Professeur Ordinaire
- Secrétaire de rédaction : Michel Kandolo Edungu, Chef de Travaux
- Relation avec les partenaires : Jean Pierre Mpiana, Professeur Ordinaire
- Archivage et logistique : Ingrid Mulamba Feza, Professeure Associée

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Professeurs Baeke Viviane, Batamba Balembu Antoine ; Bongeli Yeikeo Ya Ato Emile ; Develtere Patrick ; Ekala Pierre ; Gretry Lucille ; Huib Huyse ; Inswan Bidum Pierre ; Kaminar Théo-Macaire ; Kapalayi Mutanga Roger-Vincent ; Labana Lasay'abar Jean Berck Mans ; Malemba N'sakila Gilbert ; Matabisi Nico ; Mbalanda Willy ; Mbela Hiza Login ; Mbuyi Musongela François ; Mokonda Bonza Floratin ; Mukoka Nsenda François ; Mulamba Feza Ingrid ; Muluma Munanga Albert ; Musa Alokpo Dieudonné ; Musao Kalombo Célestin ; Mutunda Mwembo Pierre ; Mpiana Tshitenge Jean Pierre ; Mwabila Malela Clément ; Mwene Batende Gaston ; Ndeke Zamba Casimir ; Ngoma Binda Elie ; Ngoy Bisongo Colby ; Nkuanzaka Inzanza Adélard ; Ongevela Van Jan, Osokonda Okenge Basile, Ponsar Paul, Reychler Luc ; Sekimonyo Wa Magango Côme ; Shomba Kinyamba Sylvain ; Wingenga Jeannot ; Yandju Marie-Claire ; Yere Afobe Innocent Zimango Gama Romain.

Immeuble CDS n°3, Trafic, Route de l'Ouest,
Campus de l'Unikin, Tél. : 0999903563 /
shombakin@yahoo.fr,
www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N° ISSNB : 2790-3095 (impr.)
N° ISSNB : 2790-3109 (ligne)

