

Académie royale
des
Sciences coloniales
—
CLASSE DES SCIENCES MORALES
ET POLITIQUES
—

Mémoires in-8°. Nouvelle série.
Tome V, fasc. 5.

Koninklijke Academie
voor
Koloniale Wetenschappen
—
KLASSE DER MORELE EN
POLITIEKE WETENSCHAPPEN
—

Verhandelingen in-8°. Nieuwe reeks.
Boek V, aflev. 5.

L'indépendance de la magistrature et le statut des magistrats

PAR

P. PIRON

JUGE AU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DE LÉOPOLDVILLE
MEMBRE CORRESPONDANT DE L'ACADÉMIE ROYALE
DES SCIENCES COLONIALES



Avenue Marnix, 25
BRUXELLES

Marnixlaan, 25
BRUSSEL

1956

PRIX :
PRIJS: F 90

Bibliografie over de Mongo

DOOR

E. P. A. DE ROP, M. S. C.

ERRATA

Blz.	Regel	Zelfouten	Verbetering
8	1	Mongo	Móngo
17	26	Lámobó	Loómbó
29	2	Nkundó-Mongo	Nkundó-Móngo
32	16	in-8°	<i>deleatur</i>
66	1	w'ýengwá	w'ýengwá
66	7	w'ýengwá	w'ýengwá
68	24	bilókó	bilóko
71	21	Wafanya-Ntombá	Wafanya-Ntómhá
71	22	'Éleku	Éleku
71	28	Wáola	Wāola
93	22	Ōtētélà	Ōtētélá
93	32	Ōtētélà	Ōtētélá
101	4	Lonkundó-Lámongo	Lonkundó-Lómóngo
101	6	Nkundó-Mongo	Nkundó-Móngo
101	7	Lonkundó-Lámongo	Lonkundó-Lómóngo
101	8	Mongo-kaart	Móngo-kaart

Volgens de *Woordenlijst van de Nederlandse taal* (1954) wordt de spelling van sommige bastaardwoorden vrij gelaten; zie bv. blz. XLVII wat betreft de spelling van c. De schrijver heeft zich voor die woorden willen houden aan de voorkeur, die in de woordenlijst wordt voorgestaan. Op vele plaatsen in het werk is van het handschrift van de schrijver afgeweken, zodat een mengsel van verschillende spellingen in het werk voorkomt. Het lijkt ons niet nodig dit in detail voor de lezer aan te geven. Hier volgen enkele voorbeelden:

- blz. 6, regel 28 en 32 « dialecten »; regel 13 en 30 « dialekten ».
- blz. 11, regel 33 « gepolycopiëerde »; blz. 23, regel 6 « gepolykopiëerde ».
- blz. 21, regel 25 en 26 « vicariaat » en regel 29 « intervikariale ».
- blz. 15, regel 27 « Prefectuur »; en blz. 92, regel 31 « lektuur ».

Op blz. 7, onderaan, is de volgende vermelding weggevallen: « Ten slotte danken wij onze confrater A. DE BRUYN voor het tekenen van deze kaart ».

L'indépendance
de la magistrature
et le statut des magistrats

PAR

P. PIRON

JUGE AU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DE LÉOPOLDVILLE
MEMBRE CORRESPONDANT DE L'ACADÉMIE ROYALE
DES SCIENCES COLONIALES

Mémoire présenté à la séance du 20 février 1956.

L'indépendance de la magistrature et le statut des magistrats

INTRODUCTION

La réforme judiciaire est à l'ordre du jour. Faut-il s'en étonner ? C'est le lot normal des institutions d'un pays en pleine évolution, de subir périodiquement les adaptations que les circonstances rendent nécessaires.

A cet égard, les textes congolais relatifs à l'organisation judiciaire, la compétence et la procédure sont, comparativement à ceux qui traitent d'autres institutions, remarquables par leur longévité : la procédure civile est toujours celle qu'avait organisée en 1886 l'État Indépendant ; les décrets de 1923 et 1924 constituent encore, sous réserve de l'importante réforme de 1934-1935, la base de notre organisation judiciaire, du statut des magistrats, des règles de compétence et de procédure pénale.

Entre-temps, l'évolution du Congo s'est poursuivie rapidement. La guerre l'a encore précipitée. Dès 1947, intervenait une réorganisation administrative, encadrée de nombreuses refontes législatives destinées à faire face aux nécessités économiques et humaines nouvellement apparues.

Dans le domaine judiciaire, par contre, les réalisations furent plus lentes et surtout plus fragmentaires, le législateur s'étant borné jusqu'à présent à quelques adaptations de détails.

Et cependant, depuis une douzaine d'années, le pro-

blème n'a cessé de préoccuper les juristes coloniaux. De nombreuses études ont été publiées tant au Congo que dans les revues spécialisées de la métropole. Plusieurs commissions ont été constituées en vue de préparer la réforme, l'examinant soit sous certains aspects, ainsi que le fit en 1949 le comité permanent du Congrès colonial national, soit dans son ensemble, ce qu'entreprit en 1951-1952 le Centre d'études des problèmes sociaux indigènes à Elisabethville d'abord, à Bruxelles ensuite.

De leur côté, les instances officielles ne restaient pas inactives. En 1947, le Conseil colonial adressa au Ministre divers vœux relatifs à l'indépendance de la magistrature ⁽¹⁾ ; par la suite, la Commission du statut instituée par l'arrêté ministériel du 15 juillet 1948 élaborait les principes dont devrait s'inspirer la réorganisation et émit le vœu de voir instituer une commission spéciale chargée d'élaborer les projets ⁽²⁾. Cette commission fut créée par arrêté royal du 24 juin 1955 ⁽³⁾. Entre-temps, plusieurs conseils consultatifs d'Afrique, et notamment, en 1955, le Conseil de Gouvernement, s'étaient consacrés à l'examen de la question.

De l'orientation qui sera donnée à la réforme judiciaire dépendra, dans une large mesure, l'avenir de la Colonie. L'Académie royale des Sciences coloniales peut-elle y rester indifférente ?

Nous ne le pensons pas : à de nombreuses reprises, l'I.R.C.B. a consacré des débats aux problèmes judiciaires. En 1932 notamment, le fructueux échange de vues amorcé par notre regretté confrère A. MARZORATI a apporté au législateur des indications précieuses en vue de la réforme de 1934 ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ C. R. A., 1947, pp. 25 et 31.

⁽²⁾ Voir le résumé qu'en donne A. SOHIER dans *J. T. O.*, 1950-1951, pp. 141 et 153.

⁽³⁾ Le rapport au Roi, qui expose les principes proposés à la Commission et son programme n'a pas été reproduit au *B. O.* On peut le trouver au *Monit.*, 1955, p. 4702.

⁽⁴⁾ Voir au *Bulletin de l'I. R. C. B.*, 1932, les communications de MM. A. MAR-

Compte tenu des délais qui seront encore nécessaires ⁽¹⁾ pour la mise au point des projets qu'élaborera la commission qui siège actuellement, il n'est certes pas trop tard pour aborder encore utilement le problème.

Ses aspects sont multiples. Avant d'envisager la réforme de l'organisation judiciaire proprement dite, avec les répercussions qu'elle entraînera en matière de compétence, de procédure civile et pénale et même dans la législation répressive, il a paru utile d'examiner d'abord trois questions préalables : celle des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, celle, connexe, de l'arrêté-loi du 24 septembre 1942 et le statut des magistrats. C'est à ces objets que se bornera la présente étude.

Léopoldville, 31 décembre 1955.

ZORATI, pp. 43-59 et 106-109, O. LOUWERS, pp. 60-63, A. GOHR, pp. 71-83, F. DELLICOUR, pp. 84-91, A. ENGELS, pp. 92-97, P. CHARLES, pp. 93-103, A. SOHIER, pp. 120-124, P. RYCKMANS, pp. 125-130.

(¹) Voir la supputation de ces délais par M. A. SOHIER (*J. T. O.*, 1950-51, p. 142).

Les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire

LES INÉVITABLES INTERFÉRENCES.

La Charte coloniale a heureusement adopté le principe constitutionnel belge de la séparation des pouvoirs : dans la sphère qui lui est dévolue, chacun d'entre eux est souverain et jouit d'une indépendance complète.

Mais cette indépendance n'exclut cependant pas l'existence des rapports nécessaires : dans le cadre de nos institutions, la séparation ne saurait être absolue ⁽¹⁾. C'est ainsi par exemple que les organes du pouvoir exécutif verraient leur activité paralysée s'ils ne jouissaient pas de la confiance du pouvoir législatif ; que ce dernier élabore les lois d'organisation judiciaire aussi bien que les autres ; et qu'à moins de recourir à un recrutement électif difficilement compatible avec nos principes de droit public, c'est au pouvoir exécutif qu'appartient la nomination du personnel judiciaire.

Source de contacts constants, cette interdépendance risque également d'entraîner, pour autant que la compétence de chacun des pouvoirs n'ait pas été déterminée avec une précision minutieuse, de très nombreuses difficultés.

C'est effectivement ce qui est arrivé au Congo. En 1908, la campagne anti-congolaise était loin d'être oubliée. Et le législateur traduisit sa préoccupation de prévenir

(1) Th. HEYSE, Notes de droit public et commentaires de la Charte coloniale, n° 56.

les abus par une méfiance caractérisée à l'égard du représentant local du pouvoir exécutif ⁽¹⁾.

Les modifications apportées par la suite notamment aux articles 17 et 19 de la Charte coloniale favorisèrent le retour à une situation plus saine.

Mais il est plus facile d'amender un texte que de réformer un état d'esprit. Bien longtemps, le malaise devait persister. En 1932, M. RYCKMANS pouvait déclarer à l'I.R.C.B. sans crainte d'être démenti :

« La bonne entente n'est pas de règle entre les autorités administratives et judiciaires et les heurts sont fréquents » ⁽²⁾.

En 1946-1947 encore, le Conseil colonial se faisait l'écho de quelques difficultés, plus théoriques que pratiques il est vrai, et dues pour une bonne part aux circonstances de guerre ⁽³⁾.

A quelques exceptions près, qui seront évoquées plus loin, ce rappel du passé n'a plus heureusement aujourd'hui qu'un intérêt historique. Les hautes autorités administratives et judiciaires se sont rendu compte que la mission civilisatrice de la Belgique

« ne pourrait être remplie avec succès sans une entente étroite et une collaboration parfaite de tous les représentants de l'autorité et particulièrement entre les représentants du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire » ⁽⁴⁾.

De temps à autre cependant, et le plus souvent à la suite d'un incident à portée limitée, une voix s'élève en faveur de l'octroi d'une indépendance plus étendue à la magistrature. On ne peut certes qu'applaudir à cette idée,

« l'existence d'une magistrature indépendante étant la seule sau-

(1) HALEWYCK DE HEUSCH, La Charte coloniale, nos 267-268.

(2) *Bulletin de l'I. R. C. B.*, 1932, p. 125.

(3) *C. R. A.*, 1946, pp. 992 et 1073 ; 1947, pp. 6, 25 et 31.

(4) Parquet général de Léopoldville. Recueil de circulaires (1955). Circ. n° 1.

vegarde de la Belgique contre les accusations d'arbitraire et d'excès envers les Noirs » (1).

Mais encore convient-il que, dans la réalisation de ce vœu, le législateur veille tout spécialement à éviter d'affaiblir le pouvoir exécutif, responsable, en dernière analyse, du maintien de l'ordre public, condition indispensable au développement harmonieux de la Colonie. Ainsi que le faisait observer M. LOUWERS au Conseil colonial,

« il doit être entendu que le maximum d'indépendance dont doit jouir le pouvoir judiciaire doit être compatible avec les nécessités de l'ordre public qui sont différentes au Congo et en Belgique » (2).

C'est avec le souci de concilier ces deux impératifs que nous examinerons successivement les différents cas d'intervention du pouvoir exécutif dans le domaine judiciaire. Ces interventions peuvent être divisées en trois catégories (3) :

a) Celles qui concernent le personnel : elles seront étudiées plus loin avec les autres questions intéressant le statut des magistrats ;

b) Celles qui sont relatives à l'organisation et au fonctionnement des tribunaux ;

c) Enfin, l'autorité du pouvoir exécutif sur le Ministère public.

LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LES TRIBUNAUX.

Relevons d'abord, pour mémoire, qu'au Congo, la justice est rendue « au nom du Roi », et non, comme dans la métropole, « au nom du peuple belge ». Ce serait bien

(1) A. SOHIER, L'organisation judiciaire et la compétence en matière répressive au Congo belge (*Rev. Dr. Pén.*, 1946-47, p. 761 ; *R. J. C. B.*, 1948, p. 1).

(2) *C. R. A.*, 1946, p. 1008-1010.

(3) La participation d'agents de l'Administration au fonctionnement des tribunaux sera traitée avec l'organisation judiciaire proprement dite, qui fera l'objet d'une étude ultérieure.

à tort que l'on considérerait cette disposition comme une entorse à la séparation des pouvoirs. Ainsi que le souligne HALEWYCK DE HEUSCH ⁽¹⁾, le Roi n'est pas considéré ici comme le chef du pouvoir exécutif, mais bien comme le représentant de la nation belge. En incarnant aux yeux des indigènes en la personne royale l'autorité souveraine au nom de laquelle fonctionnent les trois grands rouages du gouvernement, les auteurs de la Charte ont eu une idée particulièrement heureuse ainsi que l'a révélé récemment le succès du voyage du Roi.

L'indépendance totale des tribunaux à l'égard du pouvoir exécutif était déjà incontestée au temps de l'État Indépendant ⁽²⁾. L'article 19 de la charte coloniale la garantit d'une manière absolue. Et nul n'a jamais prétendu que cette disposition aurait été violée. C'est tellement vrai qu'en 1946-1947, le Conseil colonial décida à l'unanimité de retirer un projet de vœu relatif au respect de la chose jugée, dont le simple énoncé aurait pu faire croire que, contrairement à la réalité, ce principe n'aurait pas toujours été observé ⁽³⁾.

Quant au « régime militaire », prévu par le deuxième alinéa du même article 19 « pour des raisons de sécurité publique », son institution est d'autant moins contestable qu'il correspond à une mesure de sûreté prévue même dans les États les plus avancés. Et l'application qui en a été faite par le Gouverneur Général n'a jamais donné lieu à critiques justifiées.

C'est, en fait, uniquement dans les modalités d'exécution de l'organisation judiciaire que le pouvoir exécutif est appelé à intervenir, les décrets d'organisation judiciaire lui ayant confié la détermination du nombre, du siège et du ressort des Cours et Tribunaux. Pour ce qui concerne les tribunaux, c'est toujours la seule solution

⁽¹⁾ *Op. cit.*, n° 300. — Voir aussi HEYSE, *op. cit.*, n° 430.

⁽²⁾ Rapport de la Commission d'Enquête, *Rec. Us.*, V, p. 539.

⁽³⁾ *C. R. A.*, 1947, pp. 27 et 31.

possible, la répartition des juridictions aux différents degrés devant nécessairement se faire en fonction des subdivisions administratives de la Colonie, encore sujettes, et pour longtemps, à de fréquentes modifications.

C'est également le pouvoir exécutif qui est le mieux à même, sur proposition des autorités judiciaires, de décider, suivant les besoins, de l'effectif des magistrats à affecter à chaque juridiction : compte tenu du développement constant de la Colonie, ces effectifs sont fréquemment sujets à modifications, dans le sens d'une augmentation. Il serait prématuré de vouloir les fixer par un cadre organique établi par voie législative, cette limitation ne pouvant, par les délais plus longs résultant du recours au décret qu'enrayer le cours normal de la justice. Notons au surplus que, lors de l'examen annuel des budgets coloniaux, les Chambres législatives exercent un contrôle régulier de ces effectifs.

Il semble par contre souhaitable de réserver au législateur ordinaire la détermination du nombre, du siège et du ressort des Cours d'appel, qui sont, au Congo même, les plus hautes juridictions de la Colonie. A ce titre, il vaudrait la peine que le législateur s'intéresse à leur organisation, tout ce qui les concerne présentant, du point de vue de la politique coloniale, une importance bien supérieure à nombre de questions légalement réservées au décret. C'est ainsi que, de leur nombre et de leur siège, dépend le rapprochement de la justice du justiciable et que certaines réformes de l'organisation judiciaire et de la compétence ne pourraient être raisonnablement envisagées que moyennant la création d'une troisième Cour d'appel ; que la détermination de leur ressort, soit la répartition des provinces entre les Cours doit être étudiée en fonction de contingences géographiques, économiques et humaines autant que des facilités de transport et que la solution qui lui sera donnée sera de nature à influencer l'orientation future du Congo.

Hors cette modification, le régime actuel, qui donne satisfaction, paraît devoir être entièrement maintenu.

LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LE MINISTÈRE PUBLIC.

En ce qui concerne le Ministère public, la question est plus complexe.

Dualité de la fonction. Tout d'abord, avec les Pandectes belges ⁽¹⁾, la généralité de la doctrine s'accorde à reconnaître la dualité des fonctions des officiers du ministère public : magistrats d'une part, agents du pouvoir exécutif d'autre part ⁽²⁾. C'est ce qu'exprime l'adage :

« La plume est servie et la parole est libre ».

Soumis comme leurs collègues du siège au statut des magistrats, les officiers du ministère public sont membres du pouvoir judiciaire. A ce titre, ils sont entièrement indépendants et ne relèvent que de leur conscience :

« lorsqu'ils concourent à l'appréciation des faits et à l'interprétation de la loi pour l'application des dispositions légales aux cas déferés au tribunal » ⁽³⁾.

Ils jouissent de la même indépendance dans l'exercice de diverses fonctions accessoires, telles la représentation des indigènes devant les tribunaux ou les interventions que la loi leur confie en matière d'enquête de terre ainsi que, cela va de soi, lorsqu'ils siègent en qualité de juge du tribunal du Parquet.

Mais il en va tout autrement dans l'exercice de la mission assignée au ministère public par l'article 1 du décret d'organisation judiciaire : la poursuite de l'exécution des dispositions législatives et réglementaires ainsi

⁽¹⁾ V^o Ministère public, n^o 54.

⁽²⁾ Voir notamment : HALEWYCK DE HEUSCH, *op. cit.*, n^o 266 ; A. GOHR, *Le pouvoir judiciaire*, n^o 217 et suiv. ; Th. HEYSE, *op. cit.*, n^{os} 286 et 436.

⁽³⁾ A. GOHR, *op. cit.*, n^o 238.

que des jugements des tribunaux ayant un caractère d'ordre public. La nature même de cette mission confère à ses titulaires la qualité d'agents du pouvoir exécutif ⁽¹⁾.

Dans ce domaine, mais dans ce domaine seulement, le ministère public constitue un corps hiérarchisé, placé sous la direction du procureur général et soumis, par l'article 17 de la Charte coloniale et l'article 11 des décrets d'organisation judiciaire, à l'autorité du ministre des colonies ou du gouverneur général délégué à cette fin.

Étendue de l'« autorité » ministérielle. Ce terme a donné lieu à nombre de discussions.

Rappelons tout d'abord que, pas plus en droit congolais qu'en droit belge, le ministre ayant autorité sur le ministère public n'est revêtu de l'ancienne qualité de « Grand Juge ». N'étant pas lui-même officier du ministère public, il ne dispose pas de la prérogative accordée au procureur général de siéger en cette qualité auprès d'un tribunal, non plus que du pouvoir d'annuler un acte posé valablement dans l'exercice de ses fonctions par ce haut magistrat, celui-ci tenant directement de la loi et non d'une délégation du ministre, le pouvoir de le faire. C'est donc uniquement par son pouvoir disciplinaire que le ministre pourra sanctionner la méconnaissance éventuelle de son autorité.

En Belgique, la doctrine s'accorde à reconnaître qu'en ce qui concerne les *actes*, le ministre peut donner des ordres sans restriction aucune ⁽²⁾. C'est ainsi qu'il exerce le droit d'impulsion et, en vertu des termes exprès de l'article 274 du code d'instruction criminelle, peut donner au procureur général l'ordre de poursuivre.

(1) Voir aussi à cet égard les observations de HALEWYCK DE HEUSCH (*op. cit.*, n° 291) sur le retrait d'un amendement présenté par la commission de la Chambre à l'art. 19 de la Charte coloniale et dont le maintien aurait engendré la confusion de l'action du pouvoir exécutif sur les tribunaux d'une part, sur le ministère public d'autre part. (*Ibid.*, Appendice, p. 99).

(2) Répertoire pratique du droit belge, v° Ministère public, n° 34.

Il ne fait aucun doute qu'en vertu de l'article 17, dernier alinéa, de la Charte coloniale, ces mêmes droits doivent être reconnus au ministre des colonies ou au gouverneur général délégué.

Droit de veto. On a, par contre, contesté au ministre le droit de donner au ministère public l'ordre de s'abstenir de poursuivre ⁽¹⁾. On invoque notamment qu'à défaut d'un texte l'y autorisant expressément, le ministre ne peut restreindre le droit de poursuivre, que le ministère public tient de la loi même ; on conteste d'autre part la légitimité du veto dont l'application aboutirait à fausser complètement le jeu de nos institutions, en subordonnant la répression au bon plaisir d'un représentant du pouvoir exécutif.

Ces arguments ne paraissent toutefois pas convaincants.

L'autorité se définit comme « le droit de commander » ⁽²⁾, « le pouvoir d'imposer l'obéissance » ⁽³⁾. Ni le terme même, ni l'emploi qui en est fait tant aux articles 151, 155 et 156 de la loi belge d'organisation judiciaire qu'à l'article 17 de la Charte coloniale n'impliquent une restriction permettant d'affirmer que le législateur a entendu en restreindre la portée aux ordres d'action à l'exclusion des ordres d'abstention ⁽⁴⁾.

Contrairement à ce qui a été affirmé, l'exercice du droit de veto ne restreint pas le droit de poursuivre que le ministère public tient de la loi : ce droit subsiste, nous l'avons vu, malgré le veto et les actes posés par le ministère public sont pleinement valables. Mais il place le ministère public devant l'obligation statutaire de s'ab-

⁽¹⁾ DE LANNOY, A propos du ministère public et du pouvoir exécutif (*R. J.-C. B.*, 1944, p. 161) ; Le Ministère public et l'organisation judiciaire congolaise (*R. J. C. B.*, 1945, p. 121).

⁽²⁾ CAPITANT, Vocabulaire juridique.

⁽³⁾ P. ROBERT, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française.

⁽⁴⁾ Voir le rapport du Conseil colonial, rédigé par M. JANSSENS sur le décret du 11 août 1913 (*B. O.*, 1913, p. 916).

stenir en vertu de l'autorité que le ministre, son supérieur hiérarchique dans ce domaine, tient également de la loi.

D'autre part, au lieu de fausser le jeu de nos institutions, le droit de veto tend, bien au contraire, à rétablir, dans certains cas limites, un équilibre qui, sans lui, risquerait d'être rompu au grand dam de l'intérêt supérieur du pays.

La justice, déclarait le Ministre LEJEUNE à la Chambre des représentants, « est égale pour tous » ⁽¹⁾. Son souci d'impartialité est tel que peintres et sculpteurs se plaisent à la représenter les yeux bandés afin qu'aucune considération de personne ou autre, étrangère à la loi qu'elle a pour mission de faire respecter, ne puisse influencer son jugement.

« La fidélité inébranlable à ce grand intérêt social, telle est la préoccupation unique à laquelle les magistrats à qui l'action publique est conférée doivent obéir » ⁽²⁾.

C'est l'évidence même. Mais il est des circonstances exceptionnelles que la loi n'a pu et ne pourra jamais prévoir en détail. Il est certaines poursuites qui, légitimement fondées sur une violation de la loi, risqueraient d'entraîner un trouble social bien plus considérable que l'impunité de l'infraction qui les justifie légalement.

Dans de telles circonstances, l'intérêt supérieur du pays peut parfois commander l'abstention.

Mais qui sera juge de l'existence de cet intérêt supérieur ? Certes pas le pouvoir législatif, dont l'intervention risque d'être tardive et soumise à des débats dont la publicité peut être aussi néfaste que la poursuite même. Quant au pouvoir judiciaire,

« les calculs et les ménagements que des raisons politiques peuvent suggérer et légitimer lui sont étrangers » ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cité par HALEWYCK DE HEUSCH, *op. cit.*, n° 266.

⁽²⁾ *Ibid.*

⁽³⁾ LEJEUNE, *ibid.*

Le respect de la loi doit rester son seul guide et ce serait ébranler son crédit que de lui reconnaître le droit de s'en écarter pour quelque motif d'opportunité que ce soit.

Le plus souvent d'ailleurs, l'existence de tels motifs ne sera connue que du pouvoir exécutif qui, seul, sera à même de les peser et de prendre la décision en connaissance de cause. Et la gravité de son intervention est telle que, compte tenu de la responsabilité ministérielle, les abus ne sont pas à craindre.

Même les auteurs qui contestent la justification légale du droit de veto s'accordent à reconnaître que, lorsqu'il s'agit d'infractions politiques et notamment de celles qui touchent aux relations internationales et des délits de presse (seuls cas où il a été fait usage du veto en Belgique), il est manifeste qu'il faudrait un motif grave pour que le ministère public fut fondé à poursuivre, malgré l'opposition du ministre, mieux placé que lui pour apprécier en semblable matière l'opportunité des poursuites ⁽¹⁾.

Le droit de veto au Congo. L'autorité de l'organe du pouvoir exécutif a toujours été comprise au Congo comme impliquant le droit de veto.

C'est ainsi que le décret du 21 avril 1886 avait disposé en son art. 9 que le procureur d'État

« exerce ses fonctions sous la haute autorité du gouverneur général » ⁽²⁾.

Les instructions précisaient à ce propos :

« La direction dont le gouverneur général est investi vis-à-vis des parquets lui donne le droit d'ordonner ou de suspendre les poursuites dans les cas exceptionnels où il jugerait que l'intérêt public l'exige. Le procureur d'État est tenu de prendre dans les cas et conditions

⁽¹⁾ Répertoire pratique du droit belge, v^o Ministère public, n^o 383.

⁽²⁾ O. LOUWERS, Lois en vigueur dans l'État indépendant du Congo (1905), p. 17.

déterminés par le gouverneur général les mesures nécessaires pour que cette intervention puisse se produire en temps utile. En dehors de ces cas, le procureur d'État est, sous sa responsabilité, seul maître de l'action publique » ⁽¹⁾.

La Commission d'enquête, estimant qu'il avait été fait de ces instructions une application trop étendue, avait proposé de limiter l'intervention du pouvoir exécutif, ainsi qu'en Belgique, aux affaires politiques et notamment aux crimes et délits intéressant la sûreté de l'État ⁽²⁾.

Mais le législateur ne put se rallier à cette limitation. Considérant qu'il était d'autres domaines où l'ordre public était en cause — notamment : la nécessité de ne pas compromettre la marche d'un service public, des impératifs d'ordre international — et compte tenu d'autre part de ce que ces nécessités pouvaient être ignorées de l'autorité judiciaire, il estima indispensable de maintenir les instructions antérieures, tout en proclamant néanmoins que l'intervention des hautes autorités administratives ne pouvait se produire que dans des cas exceptionnels, limités aux seuls cas de réel intérêt public ⁽³⁾.

Ce régime, dont le Conseil colonial n'a contesté la légitimité ni à l'occasion des différentes réformes judiciaires intervenues depuis lors, ni lors de l'examen des vœux de 1947 relatifs à l'indépendance de la magistrature ⁽⁴⁾, est toujours en vigueur aujourd'hui. Par rapport au régime de la métropole, il se caractérise par deux particularités : l'étendue plus grande du droit de veto et la possibilité de son exercice au cours d'une instruction,

L'étendue du droit de veto. Ainsi que l'a souligné le Conseil colonial, l'ordre public est au Congo plus sensible

⁽¹⁾ *Rec. Us.*, V, p. 686.

⁽²⁾ Rapport de la Commission d'enquête, *Rec. Us.*, V, p. 540.

⁽³⁾ Rapport des secrétaires généraux au Roi-Souverain, 3 juin 1906, *Rec. Us.*, V, p. 686.

⁽⁴⁾ *C. R. A.*, 1947, p. 26.

et peut être mis en cause plus facilement que dans la métropole ⁽¹⁾. Il faut en inférer que le droit de veto ne peut être soumis aux mêmes limitations ⁽²⁾, que, notamment, il pourrait être légitimement exercé dans des circonstances où il ne pourrait l'être en Belgique ⁽³⁾.

Il n'en résulte pas pour autant qu'il soit sans limites. A de nombreuses reprises, en effet, le législateur, tout en reconnaissant l'impossibilité de cataloguer les infractions susceptibles de faire l'objet du droit de veto, a manifesté son souci de voir éviter les abus, en précisant sa pensée autant que faire se pouvait, dans les travaux préparatoires. C'est ce qu'expriment les expressions employées tant par l'État indépendant : « seuls cas de réel intérêt public », que par le Conseil colonial : « raisons de Haute politique », c'est-à-dire

« des raisons graves où l'ordre public et les besoins supérieurs de l'État sont en cause » ⁽⁴⁾.

Conformément encore au vœu du législateur, l'exercice du droit de veto est entouré de certaines garanties : c'est ainsi qu'il ne peut être exercé que par l'intermédiaire du procureur général qui reste le chef direct de tous les officiers du ministère public ⁽⁵⁾, procédure qui implique la possibilité pour ce haut magistrat de faire valoir, le cas échéant, ses objections ; que d'autre part, chacune des interventions du gouverneur général en ce domaine doit faire l'objet d'un rapport au ministre des colonies ⁽⁶⁾.

Sous ces réserves, le pouvoir exécutif reste seul juge des circonstances dans lesquelles les intérêts publics

(1) C. R. A., 1946, p. 1008 (Déclaration de M. O. LOUWERS) ; C. R. A., 1947, p. 26 (Rapport).

(2) V. DEVAUX, A propos de la communication de M. Heyse sur le pouvoir exécutif au Congo belge et au Ruanda-Urundi (*Bull. de l'I. R. C. B.*, 1951, p. 596).

(3) A. GOHR, *op. cit.*, n° 226.

(4) C. R. A., 1947, p. 26 (Rapport du Conseil colonial).

(5) Rapport du Conseil colonial sur le décret du 9 juillet 1923 (*B. O.*, 1923, p. 551).

(6) *Ibid.*

dont le droit de veto est la sauvegarde, exigent qu'il en use ⁽¹⁾.

Cette particularité du droit de veto ne semble pas avoir donné lieu à des critiques sérieuses ⁽²⁾.

Le droit de veto au cours de l'instruction. On a, par contre, critiqué le fait que le pouvoir exécutif peut intervenir alors qu'une instruction est en cours, et ordonner au magistrat instructeur de l'arrêter ⁽³⁾.

De telles interventions seraient légalement impossibles en Belgique où, sauf en matière répressive militaire, l'instruction est confiée à des juridictions qui échappent, par leur nature même, à l'autorité du procureur général et du pouvoir exécutif.

A défaut de telles juridictions au Congo, l'instruction y est confiée aux officiers du ministère public qui, en qualité de magistrats instructeurs, peuvent être assimilés aux substituts de l'auditeur militaire de la métropole ⁽⁴⁾.

Il en résulte que, sur le plan des principes, l'intervention du pouvoir exécutif au cours d'une instruction n'est pas critiquable, le magistrat instructeur agissant en qualité d'agent du pouvoir exécutif : ainsi que le faisait observer le ministre GODDING au Conseil colonial, du moment où le gouverneur général a le droit d'interdire l'intentement des poursuites, il peut tout aussi bien interdire de continuer une instruction commencée ⁽⁵⁾.

C'est une nécessité pratique :

« si le droit de veto ne peut s'exercer qu'après que l'officier du ministère public a terminé l'instruction, son avantage deviendra illusoire » ⁽⁶⁾.

(1) HALEWYCK DE HEUSCH, *op. cit.*, n° 266 ; HEYSE, *op. cit.*, n° 436.

(2) V. DEVAUX, *op. cit.*

(3) Déclarations de M. F. WALEFFE au Conseil colonial, *C. R. A.*, 1946, p. 1000.

(4) Déclaration de M. VAN HECKE au Conseil colonial, *C. R. A.*, 1946, p. 1018.

(5) *C. R. A.*, 1946, p. 1018.

(6) DEVAUX, *op. cit.*

Dans la plupart des cas, en effet, ce n'est pas tant la répression des faits illicites que l'enquête à laquelle ces faits donnent lieu qui provoque le trouble dans les milieux indigènes.

C'est à de telles enquêtes que le ministre GODDING faisait allusion au Conseil colonial en ajoutant :

« La raison d'État veut parfois que des scandales soient évités » ⁽¹⁾.

Cette raison d'État n'est autre en l'espèce que la sauvegarde de l'œuvre civilisatrice accomplie. Ses effets peuvent être irrémédiablement compromis dans des territoires entiers lorsqu'une instruction a pour résultat de faire naître dans toute une population la suspicion à l'égard de l'autorité. Quant au préjudice qu'auraient subi des particuliers, et spécialement des indigènes, il peut être réparé tout aussi efficacement par des moyens administratifs, sans risque d'anéantir, par une action inopportune, l'acquit de trois quarts de siècle d'occupation territoriale.

C'est donc à juste titre que, sous les garanties et dans les limites rappelées plus haut, le Conseil colonial a, par son vœu n° 1 de 1947, admis le maintien du droit de veto au cours de l'instruction ⁽²⁾. Bien entendu, le droit de veto disparaît dès que le tribunal a été saisi de l'affaire, le juge n'étant pas soumis au droit d'injonction ⁽³⁾.

Dans la pratique d'ailleurs, des conflits ne sont guère à craindre. Il ne semble pas que, depuis 1908, des abus au droit de veto aient été signalés. Et l'application des instructions précises données aux parquets et aux officiers de police judiciaire par les procureurs généraux assure, dans les cas limites, entre les autorités adminis-

(1) C. R. A., 1946, p. 1016.

(2) C. R. A., 1947, p. 31.

(3) HEYSE, *op. cit.*, n° 436.

tratives et judiciaires une coordination susceptible d'éviter les incompréhensions ⁽¹⁾.

Délégation de l'autorité ministérielle. C'est au ministre des colonies qui, pour le Congo, réunit en sa personne les attributions de tous les ministres en Belgique, et notamment du ministre de la justice, que la Charte coloniale a conféré l'autorité sur les officiers du ministère public.

Le législateur a cependant toujours considéré qu'il était nécessaire de donner au ministre des colonies, chef des parquets, un représentant établi sur le territoire même du Congo belge.

« La direction des Parquets comporte des instructions et des décisions journalières qui ne peuvent être l'œuvre du gouvernement central placé à des distances considérables des magistrats coloniaux » ⁽²⁾.

Et ce qui est vrai de l'autorité sur les parquets l'est tout autant d'une bonne partie des attributions qu'exerce le pouvoir exécutif en matière d'organisation judiciaire. S'il tombe sous le sens que les plus importantes de ces attributions — celles qui intéressent les rouages essentiels et la nomination du personnel hautement qualifié — doivent être réservées au Roi, il est nécessaire qu'une autorité installée au Congo même soit habilitée à prendre les autres décisions que les circonstances peuvent journellement postuler : siège et ressort des tribunaux inférieurs, désignation et affectation des magistrats auxiliaires, des officiers de police judiciaire et autres fonctionnaires des cadres administratifs appelés à collaborer à l'administration de la justice, affectations provisoires, etc...

Dans l'un et l'autre cas d'ailleurs, la nécessité d'une délégation à l'autorité locale n'est pas qu'une question

⁽¹⁾ Parquet général de Léopoldville, *op. cit.*, Circ. nos 1 et 2.

⁽²⁾ HALEWYCK DE HEUSCH, *op. cit.*, n° 267; HEYSE, *op. cit.*, n° 436.

de distances : ce serait en vain, déclarait M. WALEFFE au Conseil colonial en 1945, que l'on invoquerait que les avions, la T.S.F., le téléphone ont rapproché la colonie de la métropole :

« Pour prendre la décision, il faut que le représentant du pouvoir exécutif soit entièrement au courant de toutes les circonstances de fait, et celui qui est directement et journallement en contact avec les gens et les choses est mieux à même de se prononcer » ⁽¹⁾.

M. WALEFFE lui-même en avait fait l'expérience : le seul conflit qui, dans ses fonctions de procureur général au Congo l'avait opposé au pouvoir exécutif était survenu à l'occasion d'un veto exercé non par le gouverneur général, mais par le gouvernement central ⁽²⁾.

A cette nécessité d'ordre pratique s'ajoute le poids d'un grand principe de notre politique coloniale trop souvent méconnu, bien que fréquemment affirmé : celui de la décentralisation.

Dès le début de la colonisation belge, il a été proclamé que

« en matière de politique coloniale, la décentralisation est assurément l'idéal auquel doivent tendre tous les efforts du gouvernement » ⁽³⁾.

Le temps n'est certes plus où, sollicité à la Chambre des représentants d'étendre les pouvoirs des autorités locales, le ministre RENKIN pouvait opposer à cette proposition l'insuffisance de formation des cadres ⁽⁴⁾. En 1914 déjà, le même ministre et le Roi lui-même proclamaient que les temps étaient venus de donner à l'autorité locale une large autonomie ⁽⁵⁾. Plus de 40 ans après ces

⁽¹⁾ C. R. A., 1946, p. 1034.

⁽²⁾ C. R. A., 1946, p. 1008.

⁽³⁾ HALEWYCK DE HEUSCH, *op. cit.*, n° 317.

⁽⁴⁾ Ann. Chambre, 1910-1911, pp. 444 et 564, cité par HALEWYCK DE HEUSCH, n° 317.

⁽⁵⁾ Discours adressé par le Roi à la Chambre des Représentants, le 1^{er} janvier 1914 (*Monit.*, 1914, p. 52-55).

Voir aussi *Ann. Chambre*, 1913-1914, pp. 1332-1333.

déclarations solennelles, la population du Congo en attend toujours la réalisation...

Depuis lors pourtant, la Colonie vécut les deux guerres au cours desquelles les autorités et les institutions locales parvinrent à faire face au mieux des intérêts du Congo et de la Belgique, à toutes les nécessités du gouvernement, et ce malgré la carence de tous les organismes métropolitains chargés de leur tutelle

Pendant la dernière guerre, a noté M. SOHIER,

« séparées de la Belgique, entrées en rapports directs avec les autres états, ayant montré un dévouement dont elles peuvent légitimement réclamer la récompense, les populations coloniales, tant blanche que noire, ont pris une conscience nouvelle de leur importance et de leurs droits » (1).

Une opinion publique est née, qui se manifeste avec une maturité remarquable dans la presse européenne et indigène ainsi que dans les assemblées consultatives.

Certes, cette opinion ne peut que se réjouir en constatant qu'à l'indifférence assez générale que manifestaient auparavant à l'égard du Congo les milieux politiques métropolitains, a succédé, depuis la fin de la guerre, un intérêt croissant. Mais elle revendique avec vigueur son droit d'être entendue au sujet de tous les problèmes intéressant le Congo ; et elle s'élève unanimement contre la tendance de certains milieux métropolitains de voir centraliser à Bruxelles des matières dont la solution était jusqu'à présent confiée aux autorités locales.

C'est que l'extension des interventions du pouvoir central serait de nature à faire craindre l'intrusion au Congo de la politique intérieure belge. Or, les Noirs autant que les Blancs du Congo s'opposent

« à ce qu'on résolve leurs problèmes en fonction des contingences métropolitaines... Le Congo est un pays en devenir, ce qui exige que ses affaires soient conduites, sous peine de profondes désorganisations,

(1) A. SOHIER, *op. cit.*, *Rev. de Dr. Pén.*, 1946-47, p. 761 ; *R. J. C. B.*, 1948, p. 1.

selon le principe, antérieur et supérieur à toutes les doctrines, de la plus grande continuité » (1).

Les considérations d'ordre philosophique, économique et social qui ont amené les Belges à se grouper sous l'égide des partis traditionnels de la métropole ne peuvent trouver d'écho au Congo où elles ne correspondent en rien aux préoccupations de la généralité des populations blanche et noire. Et que resterait-il de l'indépendance de la magistrature et des garanties d'impartialité qu'elle donne actuellement aux justiciables si ceux-ci étaient fondés à soupçonner que des mesures intéressant la justice ont pu être inspirées par une raison politique ?

Il est donc conforme à la fois à l'intérêt de la Colonie et au vœu de ses habitants qu'entre le ministre, qui est nécessairement l'émanation d'un parti politique métropolitain et la population du Congo, s'interpose une autorité, responsable certes devant le ministre, mais plus dégagée que lui des contingences et des servitudes de la politique intérieure belge.

Délégation au procureur général. Les auteurs de la Charte avaient cru trouver cette autorité dans le procureur général. Ainsi que l'a magistralement démontré HALEWYCK DE HEUSCH (2), la délégation conférée à ce haut magistrat par la loi du 18 octobre 1908 et renforcée encore par celle du 13 mai 1912 procédait d'une erreur de droit aussi bien que de fait : la crainte des abus qui avait inspiré le législateur était illusoire, compte tenu des garanties prévues par la Charte.

En droit, le gouverneur général perdait un des attributs les plus essentiels du pouvoir exécutif, tandis que le procureur général se voyait nanti, en matière de poursuites, d'une mission qu'il n'était pas à même d'accom-

(1) L. PÉTILLON, Discours prononcé au Conseil de gouvernement, 1955.

(2) *Op. cit.*, nos 266 et 267.

plir, à défaut de sources d'information suffisamment complètes, et en matière d'organisation judiciaire du pouvoir de composer les juridictions devant lesquelles il aurait à requérir par lui-même ou par ses subordonnés directs. Ce système heurtait à ce point les principes de notre droit public qu'avant la loi interprétative du 13 mai 1912, les tribunaux s'étaient refusé à l'admettre ⁽¹⁾.

Et en fait, les appréhensions qu'exprimait HALEWYCK DE HEUSCH se sont révélées fondées : la coexistence au Congo de deux représentants indépendants du pouvoir exécutif a été une source de graves conflits qui ont trop souvent paralysé lamentablement les rouages essentiels.

Délégation au gouverneur général. La réforme a été réalisée par la loi du 10 août 1921 qui a réservé au ministre des colonies, avec possibilité de subdélégation au gouverneur général, l'autorité sur les officiers du ministère public. La délégation prévue fut accordée par un arrêté ministériel du 30 septembre suivant.

Cette délégation est en harmonie avec la haute mission dévolue au gouverneur général par la Charte coloniale, qui lui confère l'éminente qualité de « représentant du Roi » (art. 21), lui délègue d'une manière générale le pouvoir exécutif, outre un pouvoir législatif d'urgence (Art. 22) et lui donne le pouvoir de suspendre, en cas d'urgence et pour des raisons de sécurité publique, l'action répressive des cours et tribunaux civils (art. 19).

Elle a permis au Gouverneur général d'exercer pleinement sa mission de représentant du pouvoir central dans la colonie en concentrant dans ses mains

« tous les attributs du pouvoir exécutif comme le Roi, assisté du Conseil des ministres, les détient dans la métropole » ⁽²⁾.

En fait, cette délégation

⁽¹⁾ Appel Elis., 11 avril 1912 ; *Jur. Congo*, 1913, p. 306.

⁽²⁾ HALEWYCK DE HEUSCH, *op. cit.*, n° 267.

« a facilité les rapports entre les chefs des deux pouvoirs dans la colonie » (1).

Il est d'ailleurs remarquable de constater que l'application qui en a été faite n'a jamais fait l'objet de critiques motivées. Si, en 1923, soit à peine un an et demi après sa mise en vigueur, le Conseil colonial paraissait ne l'admettre qu'avec certaines appréhensions (2), en 1947, par contre, il en reconnaissait à l'unanimité la justification (3).

RÉFORMES POSSIBLES.

Il n'en est aucune qui découle de l'exposé qui précède ; le régime actuel, légalement justifié, donne satisfaction, ce que n'avaient pu réussir d'autres expériences antérieures. Il serait donc malvenu de les tenter à nouveau.

Sur le plan des principes, on peut cependant regretter que ce ne soit que d'une délégation ministérielle que le gouverneur général détienne l'autorité sur le ministère public. Une délégation directe de la loi, analogue à celle qui avait été accordée au procureur général en 1908 serait plus conforme aux principes de notre droit public. C'est d'ailleurs directement de la loi que le gouverneur général détient ses autres pouvoirs, notamment ceux prévus par les articles 19, 21 et 22 de la Charte coloniale ; c'est encore dans une matière touchant de près à celle qui nous occupe, par délégation directe de la loi du 29 juillet 1953 qu'il est habilité à intervenir dans la composition des juridictions et dans les poursuites intéressant les militaires des bases métropolitaines dans la colonie.

(1) Parquet général de Léopoldville, *op. cit.*, Circ. n° 1.

(2) Rapport rédigé par M. WALEFFE (*B. O.*, 1923, p. 551) reproduit dans Codes et lois du Congo belge, 7^e édition, p. 320.

(3) Rapport rédigé par M. WALEFFE (*C. R. A.*, 1947, p. 25) et vœu n° 1 (*Ibid.*, p. 31).

Cette question devrait, semble-t-il, être régularisée à l'occasion d'une prochaine révision de la Charte coloniale.

Délégation relative au Ruanda-Urundi. Depuis la dernière guerre, et spécialement depuis la conclusion de l'accord de tutelle relatif au Ruanda-Urundi, le législateur, impressionné sans doute par les critiques des assemblées internationales, a rompu avec la tradition antérieure : au lieu de légiférer à la fois pour le Congo belge et le Ruanda-Urundi, quitte à laisser au gouverneur du territoire sous tutelle le soin d'y mettre les textes en vigueur, il a improvisé une série de législations exclusivement applicables à ce territoire.

Il en est résulté — c'était inévitable —, outre une complication inutile de notre législation coloniale, un certain nombre de confusions et de contradictions.

Dans la matière qui nous occupe, l'article 5 décret du 5 juillet 1948 relatif à l'organisation judiciaire du Ruanda-Urundi ⁽¹⁾ dispose que les officiers du ministère public sont placés sous l'autorité du ministre des colonies ou du gouverneur du Ruanda-Urundi délégué à cette fin.

M. HEYSE signale que cette disposition ne paraît pas conforme à celle de l'article 17 de la Charte coloniale qui ne permet au ministre des colonies de déléguer cette autorité qu'au seul gouverneur général. Cette délégation, valablement donnée par arrêté ministériel du 30 septembre 1921, a été rendue applicable au Ruanda-Urundi par l'arrêté royal du 11 janvier 1926, en exécution de l'article 3 de la loi du 21 août 1925 ⁽²⁾. Compte tenu de ces éléments, les arguments que l'on a présentés en faveur de la délégation prévue par le décret ⁽³⁾ ne paraissent pas convaincants.

⁽¹⁾ P. LEROY et J. WESTHOF, *Législation du Ruanda-Urundi* (Bruxelles, 1954), p. 42.

⁽²⁾ HEYSE, *op. cit.*, n° 436.

⁽³⁾ LE MAIRE DE WARZÉE, *L'organisation judiciaire du Ruanda-Urundi* (*J. T. O.*, 1950-1951, p. 150).

Quoi qu'il en soit, ce malentendu réclame une mise au point par voie législative, soit que le législateur ordinaire abroge ou amende la disposition incriminée, soit que la délégation au gouverneur du Ruanda-Urundi fasse l'objet d'une disposition expresse de la loi.

L'arrêté-loi du 24 septembre 1942

Au domaine des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire se rattache l'arrêté-loi du 24 septembre 1942, tendant à accorder, en matière répressive, une protection spéciale à certains des plus hauts fonctionnaires de la colonie : le privilège de juridiction, l'exercice des poursuites à leur égard et l'irrecevabilité de l'action civile par voie de citation directe.

Ces dispositions ont suscité des controverses, notamment au Conseil colonial qui, en 1946-1947, émit un vœu tendant à certains amendements.

On a reproché à cet arrêté-loi de constituer une législation de circonstances. Effectivement, il a été inspiré par des faits survenus pendant la guerre. Rappelons-les sommairement : un gouverneur de province, qui avait exécuté à l'égard d'un milicien belge un arrêté-loi sur la milice pris en temps de guerre par le gouvernement belge de Londres, se vit, sur citation directe de l'intéressé, condamné à une peine de servitude pénale par un tribunal de 1^{re} instance qui avait estimé illégale la législation dont il avait fait application. Il fut acquitté en appel. Mais on se représente aisément la gravité du trouble causé, dans un pays en guerre, par le coup porté au principe de l'autorité par le premier jugement.

Le gouvernement s'en émut et décida de prendre les mesures nécessaires pour mettre désormais les plus hautes autorités de la Colonie à l'abri de telles éventualités. L'arrêté-loi du 24 septembre 1942 concrétisa ces mesures en modifiant les articles 71 et 77 des décrets d'organisation judiciaire, les articles 20 bis, 20 ter et 61 du code de procédure pénale.

LE PRIVILÈGE DE JURIDICTION.

Les modifications apportées aux articles 71 et 77 des décrets d'organisation judiciaire ont soustrait quelques hauts fonctionnaires — gouverneur général, vice-gouverneurs généraux, inspecteurs d'État, gouverneurs de province — à la compétence répressive des tribunaux de 1^{re} instance pour les soumettre exclusivement à celle des cours d'appel.

Observons tout d'abord que c'est bien improprement que cette prérogative est qualifiée « privilège » ; qu'en effet, cet avantage, s'il en est, se trouve contrebalancé par la privation d'un second degré de juridiction (1).

Il ne s'agit d'ailleurs pas, en l'espèce, d'une prérogative accordée personnellement à certains individus, mais bien à la fonction qu'ils exercent, le texte visant expressément, outre les hauts fonctionnaires désignés, « ou ceux qui les remplacent ». Elle est donc motivée par la nécessité, non contestée, de sauvegarder le prestige de cette fonction et, en dernière analyse, compte tenu des répercussions possibles d'une atteinte à ce prestige, par le souci du bien commun.

Il faut noter enfin que l'arrêté-loi de 1942 n'a fait qu'étendre à certains hauts fonctionnaires et à tous les magistrats de carrière le privilège de juridiction qui était auparavant réservé aux membres des cours d'appel et des parquets généraux. A cet égard, il a « comblé une lacune » (2) et a d'ailleurs été unanimement admis sans réserve par le Conseil colonial (3).

Compétence à l'égard du gouverneur du Ruanda-Urundi.
L'attention du législateur doit cependant être attirée

(1) WARLOMONT, *Le magistrat, son statut et sa fonction* (Bruxelles, 1950), n^{os} 776-777.

(2) Déclaration de M. LOUWERS au Conseil colonial, *C. R. A.*, 1946, p. 1024.

(3) Rapport du Conseil colonial, *C. R. A.*, 1947, p. 28.

sur une contradiction dans les textes relatifs à la compétence répressive à l'égard du gouverneur du Ruanda-Urundi.

C'est encore le décret du 5 juillet 1948 qui est en cause ici : son article 71 attribue cette compétence à la cour d'appel d'Élisabethville alors que l'article 5 de l'arrêté-loi du 24 septembre 1942 la réserve à la cour d'appel de Léopoldville ⁽¹⁾.

Compte tenu de la prééminence de la loi — et dès lors de l'arrêté-loi valablement pris durant la période de guerre — il ne fait pas de doute que la disposition critiquée de l'article 71 du décret du 5 juillet 1948 est illégale.

La question présente sans doute un intérêt plus théorique que pratique ; mais le souci d'unité et d'élégance des textes législatifs impose sa régularisation.

L'EXERCICE DES POURSUITES.

La matière est organisée par les articles 20 bis et 20 ter du code de procédure pénale.

La protection particulière dont jouissent certaines catégories de justifiables en raison de leurs fonctions et spécialement la fixation de règles spéciales en matière de poursuites dirigées contre eux existe en Belgique aussi bien qu'au Congo et n'a pas soulevé de critiques de principe ⁽²⁾.

De même, l'article 20 ter, qui se borne à organiser les modalités du droit de veto du ministre en cas d'infraction commise par le gouverneur général n'a fait l'objet d'aucun reproche : le projet adopté par le Conseil colonial en a repris le texte sous réserve de certaines précisions relatives à la compétence ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Voir Codes et lois du Congo belge, 7^e édition, p. 328 ; note sous l'art. 77 et supplément 1954, même référence ; LEROY et WESTHOF, *op. cit.*, p. 51.

⁽²⁾ Voir code belge d'instruction criminelle, art. 479 et sq.

⁽³⁾ C. R. A., 1947, p. 34.

Par contre, des membres du Conseil colonial se sont élevés contre les dispositions de l'article 20 bis qui confient au gouverneur général et non au procureur général la direction immédiate des poursuites en cas d'infraction commise par un des justiciables visés ⁽¹⁾.

Certes, il faut bien reconnaître que cette procédure est insolite. Ainsi que l'observait M. MARZORATI :

« il est anormal d'exclure l'intervention du procureur général lorsqu'il s'agit d'action répressive quelle qu'elle soit, car son rôle normal est d'assister le gouverneur général en ces matières » ⁽²⁾.

Mais, en reprochant au législateur de 1942 d'avoir instauré cette procédure, on a commis un regrettable oubli qui a faussé l'atmosphère de la discussion au Conseil colonial : en fait, l'arrêté-loi de 1942 n'a fait que rendre applicable à quelques hauts fonctionnaires une disposition prise en 1930 par le législateur ordinaire en faveur des seuls membres des cours d'appel et parquets généraux ⁽³⁾.

N'est-il pas dès lors singulier qu'après avoir approuvé cette procédure (le rapport du Conseil colonial, rédigé par M. WALEFFE, se borne à constater qu'il n'y a pas eu d'observations) ⁽⁴⁾, après en avoir admis la légitimité durant plus de 15 ans alors qu'elle ne bénéficiait qu'à des magistrats, on s'avise subitement, après l'extension de son application à de hauts fonctionnaires, qu'elle constitue un empiètement du pouvoir exécutif dans le domaine judiciaire.

Quoi qu'il en soit, la proposition du Conseil colonial tendant à l'amendement de l'article 20 bis est justifiée ⁽⁵⁾ sous réserve toutefois du maintien de la procédure ac-

⁽¹⁾ *C. R. A.*, 1946, pp. 1022 (M. WALEFFE), 1026 (M. MARZORATI).

⁽²⁾ *C. R. A.*, 1946, p. 1026.

⁽³⁾ Décret du 24 décembre 1930 (*B. O.*, 1931, p. 47).

⁽⁴⁾ *B. O.*, 1931, p. 46.

⁽⁵⁾ Voir cette proposition *C. R. A.*, 1947, p. 33.

tuelle pour le cas d'infraction commise par le procureur général. Ajoutons qu'il serait logique d'étendre cette procédure, comme c'est le cas en Belgique, à tous ceux qui bénéficient du privilège de juridiction.

LA CITATION DIRECTE.

L'irrecevabilité de l'action de la partie civile introduite par voie de citation directe contre certains hauts fonctionnaires constitue la seule innovation de principe introduite par l'arrêté-loi du 24 septembre 1942 (voir l'art. 5 de cette législation et l'art. 61 du code de procédure pénale). C'est aussi la disposition qui en a été le plus critiquée.

Quant aux principes de notre droit public. A cet égard, on reproche à cette disposition de violer l'égalité des justiciables devant la loi, d'être contraire à l'esprit, sinon à la lettre de l'article 24 de la constitution, en bref, de présenter un caractère tellement exorbitant que

« jamais on n'aurait osé prendre une disposition légale de ce genre en temps ordinaire » ⁽¹⁾.

Tout cela doit être ramené à ses justes proportions. Il ne manque pas de principes constitutionnels que le législateur a sagement considérés comme inapplicables dans une colonie dont la grande masse des habitants n'a tout de même pas la maturité que l'on se plaît à reconnaître aux Belges. L'article 24 de la constitution prévoit lui-même une exception en faveur des titulaires les plus éminents du pouvoir exécutif. Pourquoi en serait-il autrement au Congo à l'égard des plus hauts fonctionnaires qui, sur place, exercent ce pouvoir ?

Au surplus, la procédure de la citation directe, qui

⁽¹⁾ Déclaration de M. WALEFFE, C. R. A., 1946, p. 1022. Voir aussi l'exposé des motifs du vœu, *ibid.*, p. 1077.

permet à quiconque de forcer un tiers à comparaître sans instruction préalable devant une juridiction répressive ne constitue-t-elle pas elle-même une dérogation aux principes de notre législation pénale ? Le fait est qu'elle autorise un particulier à se substituer aux dépositaires normaux de l'action publique, et ce quel que soit le préjudice matériel et moral, quelle que soit l'atteinte à la liberté individuelle, qui peuvent en résulter pour la partie ainsi poursuivie, peut-être à la légère.

C'est si vrai qu'en Belgique, le législateur a, depuis longtemps, réduit dans une large mesure le champ d'application de la citation directe par la partie lésée. Elle n'est notamment pas recevable dans les cas suivants :

a) Devant certaines juridictions : Cour d'assises ; Juridictions militaires ⁽¹⁾ ;

b) Pour certaines catégories d'infractions : celles qui sont qualifiées crimes ⁽²⁾ ; celles qui font l'objet de l'excuse absolutoire de la parenté ⁽³⁾ ;

c) A différents états de la procédure : lorsque le juge d'instruction est déjà saisi des poursuites ; lorsque une ordonnance ou un arrêt de non lieu est intervenu ⁽⁴⁾ ;

d) Contre les titulaires de certaines fonctions : magistrats et fonctionnaires énumérés aux articles 479 et 483 du code d'instruction criminelle et à l'article 10 de la loi du 20 avril 1810, compte tenu des distinctions prévues par ces dispositions ; membres des chambres législatives pendant la durée de la session parlementaire, en vertu de l'article 45 de la constitution ; ministres : il y a lieu de noter à ce propos que la loi spéciale prévue par le 2^e alinéa de l'article 90 de la constitution n'a jamais été prise, réserve faite d'une loi temporaire du

(1) Cass., 6 février 1922 ; Pas. I, 154. — *R. P. D. B.*, v^o Justice militaire, n^o 343.

(2) MARCHAL et JASPAR, II, n^o 2265. — *R. P. D. B.*, v^o Action publique, n^o 66.

(3) Code pénal belge, art. 462.

(4) COLLIGNON et CLOSON, La citation directe, n^{os} 134 et 138.

19 juin 1865. Et, dans l'hypothèse où un ministre commettrait une infraction, même un crime, au Congo et continuerait à y résider, il ne pourrait être l'objet d'aucune poursuite, le cas n'étant pas prévu ⁽¹⁾ ; agents diplomatiques accrédités, qui jouissent d'une immunité absolue de juridiction en vertu des usages internationaux.

Il résulte de ces quelques exemples que, s'il fallait appliquer au Congo la législation belge, l'action directe de la partie lésée serait pratiquement irrecevable contre la généralité des agents de l'administration, vu leur qualité d'officiers de police judiciaire. Seuls, les hauts fonctionnaires, auxquels cette qualité n'a pas été conférée, pourraient être poursuivis par voie de citation directe.

On ne voit dès lors pas très bien comment on peut considérer comme inadmissible une prérogative que le Congo réserve à de rares hauts fonctionnaires, alors que la Belgique l'accorde à quantité d'agents de l'autorité, depuis les ministres jusqu'aux gardes-chasse ⁽²⁾.

Quant aux intérêts des parties lésées. On a reproché au texte incriminé d'enlever à la partie lésée le droit de demander recours et réparation aux tribunaux ⁽³⁾.

Ce reproche est plus apparent que réel. Certes, la partie lésée n'est pas recevable à poursuivre *pénalement* par voie de citation directe, l'infraction commise à son détriment. Mais on ne voit pas de quel intérêt, sinon celui d'une vengeance personnelle dont la légitimité n'est pas reconnue par notre droit, elle pourrait exciper pour obtenir des sanctions répressives à charge du coupable.

Mais l'arrêté-loi du 24 septembre 1942 laisse la partie lésée entièrement libre d'agir devant les tribunaux civils en réparation du dommage qui lui a été causé.

(1) HALEWYCK DE HEUSCH, *op. cit.*, III, n° 345 ; HEYSE, *op. cit.*, n°s 198 et 292, note 1.

(2) Cass., 7 octobre 1864 ; Pas., 432 ; Cass., 5 juillet 1875, Pas. 336.

(3) Déclarations de M. WALEFFE, *C. A.*, 1946, p. 1022. Voir aussi, *ibid.*, p. 1077, l'exposé des motifs du projet de vœu.

Cette situation d'ailleurs n'est pas différente de celle qui existe en Belgique dans la plupart des cas cités ci-dessus. Elle est même beaucoup plus favorable que dans certains cas admis dans la métropole, notamment ceux des infractions commises par les ministres ⁽¹⁾ et les agents diplomatiques, éventualités dans lesquelles les parties lésées ne disposent, en fait sinon en droit, d'aucun recours.

Mesure de guerre? On a soutenu enfin que cette législation n'était motivée que par les circonstances de guerre, ce qui impliquerait la nécessité de son abrogation, les circonstances spéciales qui l'ont provoquée n'existant plus à l'heure actuelle ⁽²⁾.

Certes, l'état d'esprit qui règne actuellement dans la Colonie n'est heureusement pas de nature à laisser croire que des individus mal intentionnés envisagent, dans le seul but de porter atteinte aux pouvoirs constitués, d'abuser du droit de citer directement les plus hautes autorités devant les tribunaux répressifs.

Est-ce une raison pour supprimer cette législation ? Bien au contraire : son existence est maintenant un fait ; quels que soient les remous qu'ont pu provoquer sa promulgation, les circonstances qui l'ont nécessitée sont maintenant oubliées ; elle fait partie de l'ensemble législatif congolais et, comme telle, ne soulève plus guère de protestations. Mieux vaut donc la maintenir afin de ne pas se trouver dans l'obligation de prendre une nouvelle législation de circonstance si des incidents tels que ceux de 1942 devaient un jour — cette éventualité ne peut être exclue, — se représenter.

Mieux vaut prévenir que guérir ; le législateur belge n'en juge pas autrement puisqu'il maintient, bien que

(1) Voir à ce sujet Brux., 1^{er} février 1950 ; *Rev. crit. de jurispr. belge*, 1952, p. 44 et note de M. DE VISSCHER.

(2) Voir HEYSE, *op. cit.*, n° 337.

le cas ne se soit jamais présenté et que son éventualité paraisse improbable, des dispositions telles les articles 101 à 102 du code pénal sur les attentats contre le Roi et la famille royale ; il en a été de même du Conseil colonial lorsque, au cours de la discussion du texte de l'arrêté-loi du 24 septembre 1942, il a estimé nécessaire de prévoir le cas d'infraction commise par le gouverneur général, tout en reconnaissant qu'il était à prévoir que ce texte ne trouverait jamais d'application ⁽¹⁾.

Inconvénients de la citation directe. Indépendamment des motifs repris plus haut, le maintien de la législation sous revue s'impose encore compte tenu des graves conséquences que risque d'entraîner la possibilité de la citation directe.

C'est tout d'abord que l'obligation de comparaître devant une juridiction répressive, quelle que soit d'ailleurs la forme de la citation, entraîne, tant pour le fonctionnaire intéressé que pour la colonie un préjudice sérieux.

Dès ce moment, le cité est un « prévenu », avec tous les inconvénients que cette situation comporte : il a l'obligation de comparaître personnellement devant la juridiction saisie si l'infraction dont il est inculpé est punissable d'un an au moins de servitude pénale, cas particulièrement fréquent au Congo vu la grande latitude prévue dans l'échelle des peines du code pénal congolais ; il est tenu de cette même obligation dans tous les autres cas si le tribunal estime sa comparution nécessaire, ce qui arrivera le plus souvent dans le cas de citation directe, le tribunal ne disposant pas des éléments résultant d'une instruction préparatoire. Et, de toute manière, il doit faire face personnellement aux pertes de temps et aux frais nécessairement causés par la préparation de sa défense. La Colonie en subit inévitablement le contre-coup.

⁽¹⁾ Déclarations de M. WALEFFE, C. R. A., 1947, p. 8.

Quelle que soit l'issue de cette aventure, nul n'en sortira indemne ; s'il est acquitté, c'est l'indépendance du pouvoir judiciaire que des esprits malveillants mettront en doute ; s'il est condamné, d'autres ne manqueront pas d'opposer une fois de plus la justice à l'administration. Quant au prestige personnel du haut fonctionnaire intéressé, quant à l'autorité qu'il représente, qu'en adviendra-t-il après les déballages publics d'inévitables mesquineries administratives, après les insinuations impunément proférées au cours des audiences ? « Mentez » disait Voltaire, « il en restera toujours quelque chose ».

D'autre part, c'est en vain que l'on invoquerait la possibilité d'obtenir réparation du préjudice résultant d'une citation non fondée : du droit au fait, il y a trop souvent une marge considérable, et certain dommages sont irréparables.

Les recours organisés par la loi sont soumis à de telles conditions que leur résultat s'avère le plus souvent illusoire sinon nuisible. C'est ainsi qu'une plainte du chef de dénonciation calomnieuse ne sera efficace que si l'on peut légalement prouver la mauvaise foi et le dessein de nuire, ce qui n'est guère facile.

Une demande de dommages et intérêts du chef de citation téméraire et vexatoire aurait généralement plus de chances d'aboutir à condition toutefois d'établir que le citant a agi au moins à la légère ⁽¹⁾. Mais quel en serait le résultat pratique ? La condamnation au franc symbolique représente pour certains individus un encouragement plutôt qu'une sanction efficace. Et on ne voit pas bien un des hauts fonctionnaires intéressés débattre publiquement, sou par sou, le prix de son honneur !

La possibilité de citation directe risque enfin de rendre le droit de veto inopérant.

Deux éventualités peuvent, en effet, justifier l'inaction

⁽¹⁾ A. SOHIER, Droit de procédure du Congo belge, 2^e éd. (Bruxelles, 1955), N° 610.

du parquet : ou bien le ministère public a décidé le classement de l'affaire, le caractère infractionnel des faits ne paraissant pas établi ; ou bien le pouvoir exécutif a exercé son droit de veto. Il n'y a pas lieu, par contre, de s'arrêter au cas, purement théorique, où le parquet n'aurait pas été saisi.

Dans la première hypothèse, l'existence de l'infraction est pour le moins douteuse ; le fait incriminé n'a pas troublé l'ordre public. Aucun intérêt public ne légitime l'intentement des poursuites.

Dans la seconde hypothèse, l'existence de l'infraction est probable, mais il est établi d'autre part que la poursuite provoquera un trouble social beaucoup plus grave que le fait présumé infractionnel et son impunité.

Dans l'un et l'autre cas, les parties lésées pourront obtenir, par d'autres voies, réparation du préjudice qu'elles auraient subi.

La citation directe n'aurait donc d'autre résultat pratique que de permettre à un particulier de provoquer impunément, en paralysant l'exercice du droit de veto, un trouble peut-être extrêmement grave pour l'ordre public, et ce, sans intérêt personnel et sans que quiconque en retire un profit légitime.

La conclusion ne s'impose-t-elle pas d'elle-même ?

Projet du Conseil colonial. Au cours des discussions de 1946, une vive opposition s'était manifestée au Conseil colonial contre la proposition de M. WALEFFE tendant à l'abrogation pure et simple des dispositions relatives à l'irrecevabilité de la citation directe ⁽¹⁾.

Le Conseil s'est finalement rallié au vœu de sa commission tendant à subordonner la recevabilité de la citation à l'autorisation du ministre si la citation est dirigée contre le gouverneur général, de ce dernier si elle vise l'un des autres hauts fonctionnaires.

(1) C. R. A., 1946, pp. 1076-1077 et 1082.

Cette formule transactionnelle ne paraît guère heureuse. Elle s'avère tout d'abord inutile et inopérante. En effet :

a) Si l'intérêt public est réellement en jeu, l'autorité compétente refusera l'autorisation aussi bien qu'elle aura fait usage de son droit de veto. Et la partie lésée ne disposera que de l'action devant les tribunaux civils.

b) Si au contraire, l'intérêt public n'est pas en jeu, il n'aura pas été fait usage du droit de veto et le ministère public aura pris l'initiative des poursuites. En pareil cas, sans devoir recourir à la citation directe, la partie lésée aura, indépendamment d'un recours possible devant les tribunaux civils, la possibilité de se constituer partie civile devant la juridiction répressive.

Mais il y a plus : c'est que le projet du Conseil colonial porte aux principes de droit public que l'on voudrait mieux garantir, une atteinte beaucoup plus grave que celle que l'on reproche au texte actuel.

Car si l'on peut discuter tant de l'opportunité que de l'orthodoxie sur le plan des principes de l'irrecevabilité de l'action civile, il n'en reste pas moins que cette limitation d'un droit public est actuellement établie par une mesure législative générale, dont la légalité est incontestable et qui est applicable à tous et dans tous les cas.

Le projet du Conseil colonial tend, par contre, à octroyer aux autorités exécutives le pouvoir exorbitant d'accorder ou de refuser souverainement sans avoir à motiver leur décision, dans chaque cas particulier, le droit de citation directe. Quelle garantie les particuliers aussi bien que les hauts fonctionnaires intéressés auraient-ils contre l'arbitraire ? Et que resterait-il, dans cette éventualité, de l'égalité des justiciables devant la loi ?

MODIFICATIONS SUGGÉRÉES.

On peut conclure de l'exposé qui précède qu'aucun intérêt majeur ne postule impérieusement une revision de l'arrêté-loi du 24 septembre 1942.

Si toutefois le législateur estimait devoir se saisir de la question, des modifications de détail pourraient être apportées dans les domaines suivants, afin d'assurer une mise au point de cette disposition :

1) Compléter l'énumération des hauts fonctionnaires figurant aux différents articles par la mention du secrétaire général de la Colonie ⁽¹⁾ et du commandant en chef de la Force Publique.

2) Harmoniser les énumérations figurant aux articles 20 bis et 61 du code de procédure pénale avec celles des autres dispositions en y incluant tous les magistrats de carrière, dont l'omission est d'autant moins justifiée qu'ils sont, en Belgique, l'objet de mesures analogues.

3) Déterminer la juridiction compétente à l'égard du gouverneur du Ruanda-Urundi, soit par modification de l'article 5 de l'arrêté-loi, soit par modification de l'article 71 du décret du 5 juillet 1948.

4) Régulariser, sous la réserve signalée plus haut, la procédure en matière d'exercice des poursuites, conformément au projet du conseil colonial relatif aux articles 20 bis et 20 ter du code de procédure pénale

(1) Proposition de M. VAN DER LINDEN, *C. R. A.*, 1947, p. 10.

Le statut des magistrats

Parmi les divers domaines intéressant l'organisation judiciaire, le statut des magistrats de carrière occupe une place essentielle : il conditionne en effet la valeur de la magistrature et son indépendance, éléments à défaut desquels il ne peut y avoir de bonne justice

Ainsi qu'il a été constaté au cours de l'examen des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, les contingences propres à une colonie ne permettent pas toujours de doter la magistrature d'une indépendance aussi complète que dans la métropole. Encore convient-il d'y tendre au maximum. Aucune considération par contre ne pourrait justifier que tout ne soit pas mis en œuvre pour assurer à la magistrature coloniale une valeur qui n'ait rien à envier à celle des pays les plus évolués.

Le législateur s'est généralement attaché à atteindre ces objectifs : dans son ensemble, le statut des magistrats coloniaux répond sans doute à peu près à la meilleure des formules réalisables à l'époque à laquelle il a été établi. Mais au stade actuel de l'évolution de la Colonie, quelques ajustements paraissent s'imposer, spécialement dans les domaines suivants que nous examinerons successivement :

a) Recrutement des magistrats : modes normal et exceptionnel, stage à la territoriale ;

b) Inamovibilité : déplacements provisoires, nécessité, procédure ;

c) Régime disciplinaire et retraite anticipée : autorités appelées à intervenir ;

d) Avancement : recherche d'un régime accordant des garanties analogues à celles qui sont prévues en Belgique ;

e) Grades, rang hiérarchique, traitements, indemnités, pension ;

f) Interpénétration avec la magistrature métropolitaine.

RECRUTEMENT NORMAL DES MAGISTRATS.

L'application des dispositions légales. Le mode normal de recrutement, prévu par l'article 18, § 1 de la Charte coloniale, est organisé par les articles 5 à 7 du statut : engagement à titre provisoire après avoir suivi les cours de la section juridique de l'école coloniale (sauf dispense éventuellement accordée moyennant les conditions de pratique prévues au 3^{me} alinéa de l'article 5) — nomination à titre définitif après un stage de 3 ans au maximum et moyennant réussite de l'examen prévu à l'article 7.

L'application normale de ces dispositions a suscité autrefois bien des difficultés. C'est que les magistrats à titre provisoire étaient fréquemment appelés à exercer, sans préparation spéciale et sans guide, les importantes fonctions de substitut du procureur du roi, alors qu'ils manquaient à la fois de pratique judiciaire et d'expérience du milieu colonial européen et indigène. Des erreurs, des interventions maladroites, voire malheureuses et lourdes de conséquences devaient nécessairement se produire. Longtemps, cette situation a contribué à maintenir, entre l'administration et la magistrature, un antagonisme parfois violent.

Le stage au service territorial. En 1937, le gouvernement pensa trouver le remède en imposant aux futurs magistrats un stage de 3 ans au service territorial. L'idée, certes,

était intéressante : il s'agissait de mettre les candidats magistrats en contact direct avec les réalités coloniales avant de leur conférer les responsabilités inhérentes à leur profession. Mais son application fut loin d'être heureuse.

Un stage doit être organisé. En l'espèce, il ne semble pas que des instructions aient jamais été données ou, s'il y en eut, que l'on ait veillé à ce qu'elles soient observées. Et, si la majorité des administrateurs territoriaux auxquels étaient confiés les candidats magistrats se sont consciencieusement appliqués à assurer leur formation, il faut bien reconnaître qu'il y eut des exceptions dont pâtirent plusieurs stagiaires.

La guerre devait d'ailleurs faire échouer l'expérience : une bonne partie du personnel territorial avait été mobilisé ; le reste, encore réduit par les inévitables pertes non compensées durant 5 ans, devait faire face à une tâche accrue par ce qu'on a appelé à juste titre l'effort de guerre du Congo belge. Ce n'était certes pas le moment d'en distraire quelques-uns des plus jeunes éléments.

Il fallut cependant bien en prélever l'un ou l'autre pour occuper, dans la magistrature, également décimée, certains postes qui ne pouvaient être privés de titulaires. C'est ainsi que quelques stagiaires furent appelés à exercer les fonctions de substitut du procureur du roi. Mais en qualité de magistrats auxiliaires et non de magistrats à titre provisoire. On en a inféré que l'administration trouvait dans ce mode de désignation un moyen commode de garder une emprise sur ces magistrats, ceux-ci restant soumis au statut administratif et ne disposant, par conséquent d'aucune indépendance ⁽¹⁾. Cette conclusion impute à l'administration un calcul machiavélique qu'elle n'a certes pas envisagé. En fait, les circonstances ne permettaient pas la sélection nécessaire parmi les candidats, certains d'entre eux étant

(1) Exposé des motifs du projet de vœu, *C. R. A.*, 1946, p. 1078.

mobilisés, d'autres considérés comme indispensables dans leurs fonctions territoriales, où ils durent attendre 8 ou 9 ans avant d'être admis à passer dans la magistrature. C'est donc pour réserver leurs droits, compte tenu des dispositions de l'article 25 du statut sur la détermination de l'ancienneté, que les plus favorisés, appelés plus tôt qu'eux à exercer des fonctions judiciaires, avaient été désignés simplement en qualité de magistrats auxiliaires.

La suppression du stage à la territoriale. Certes, par le fait des circonstances, l'expérience n'avait pas été concluante. Mais plutôt que d'affirmer, comme l'a fait le rapport du Conseil colonial ⁽¹⁾ que « le stage n'avait pas donné les résultats espérés », il eût été plus conforme à la réalité de dire qu'il n'avait pas été appliqué suivant les principes qui en avaient inspiré l'organisation.

Le fait est que les 8 ou 9 ans que les candidats avaient passés au service territorial n'avaient guère amélioré leur formation juridique ; quant à leur expérience coloniale, incontestable certes, elle était faussée chez quelques-uns d'entre eux par la rancœur suscitée par l'attitude qu'avaient eue à leur égard certains de leurs chefs territoriaux. Suivant une déclaration faite au Conseil colonial, c'est actuellement souvent parmi les magistrats anciens territoriaux que l'on trouve les éléments les moins compréhensifs à l'égard de leurs anciens collègues ⁽²⁾.

Au surplus, la légalité du stage a été à juste titre contestée : compte tenu des dispositions de l'article 7 du statut, c'est par un décret et non par une simple instruction ministérielle ayant fait l'objet d'une circulaire du gouverneur général, qu'il aurait pu être valablement organisé ⁽³⁾.

⁽¹⁾ C. R. A., 1947, p. 29.

⁽²⁾ Déclaration de M. JENTGEN ; C. R. A., 1946, p. 1026.

⁽³⁾ Déclarations de MM. JENTGEN et VAN HECKE, C. R. A., 1946, pp. 1030-1034.

Le vœu présenté par M. WALEFFE en 1946 et admis par le Conseil colonial ⁽¹⁾ a donc concrétisé la réaction bien légitime d'une génération de magistrats incontestablement lésés. Il fut immédiatement réalisé par l'administration. Mais avec la conséquence, certainement non voulue ni même prévue par le Conseil colonial que cette réalisation s'est faite au détriment de ces mêmes stagiaires qu'il tendait à protéger. La circulaire n° 11 /6 du 20 février 1948 dispose en effet que

« les services rendus dans l'administration (coloniale) ne constituent pas nécessairement pour les intéressés un titre à voir leurs candidatures préférées à celles des autres candidats se présentant au Département ».

Cette disposition a été reprise dans la circulaire n° 12/23 du 31 juillet 1955.

Le Département n'a pas manqué d'en faire application. Il en résulte que les candidats magistrats entrés après la guerre comme stagiaires dans l'administration en attendant de pouvoir être admis à la magistrature ont été et continuent à être supplantés par des candidats recrutés directement à Bruxelles.

Nécessité d'une revision des modalités d'engagement. Il résulte de ce qui précède que les modalités d'engagement sont loin d'être au point. Elles devraient être revues de manière à garantir aussi bien les intérêts de la Colonie que ceux des candidats.

Le temps n'est plus aujourd'hui où l'on n'arrivait que difficilement à assurer le recrutement de la magistrature coloniale ⁽²⁾. Il y a, bien au contraire, pléthore de candidats. Il convient d'en profiter pour assurer une sélection plus rigoureuse ⁽³⁾. Plusieurs raisons l'imposent d'ailleurs :

(1) Voir au C. R. A., 1946 : exposé des motifs, p. 1078 ; Discussions, p. 1026 ; *ibid.*, 1947 : Rapport, p. 29 ; Vœu, p. 36.

(2) HALEWYCK DE HEUSCH, *op. cit.*, n° 276.

(3) Rapport du Conseil colonial sur le décret du 19 mars 1952 (*B. O.*, 1952, p. 867), extrait reproduit en note sous l'article 9 du statut, Codes et Lois du Congo belge, 7^e édition, p. 426.

Une raison de prestige tout d'abord : la magistrature congolaise doit pouvoir soutenir avantageusement la comparaison avec la magistrature belge, ce qui serait moins aisé si les conditions d'admission y étaient plus faciles. Ce n'est certes pas le cas actuellement. Et cependant le statut maintient, tant pour l'engagement que pour certains grades de promotion des conditions d'âge inférieures à celles qui sont prévues en Belgique.

Cette particularité laisse une impression défavorable d'autant moins justifiée qu'en fait, les minima sont toujours dépassés aussi bien au Congo qu'en Belgique. C'est ainsi que, compte tenu de la durée des études, du service militaire, des cours de l'école coloniale et du stage, il est pratiquement impossible, même aux plus favorisés, d'être nommés substitut du procureur du roi avant l'âge de 25 ans. Le texte devrait le prévoir ainsi qu'en Belgique. Le même alignement sur les minima métropolitains devrait être adopté pour les grades supérieurs.

Il faut ensuite tenir compte du décalage considérable qui apparaît, au début de la carrière, entre le magistrat et le fonctionnaire : on a dit, par boutade, que les magistrats commençaient leur carrière au grade où les fonctionnaires la terminaient. Et le fait est que le grade de substitut du procureur du roi est équivalent à celui de commissaire de district assistant qui n'est généralement atteint qu'après 10 à 15 ans de services administratifs.

A vrai dire, cet avantage est plus apparent que réel : vu la lenteur de l'avancement dans la magistrature — nous reviendrons plus loin sur cet élément — ce décalage n'est pas maintenu dans la suite de la carrière.

Mais il n'en reste pas moins que, dès ses débuts, le jeune magistrat est appelé à jouer un rôle éminent qui le place, dans la hiérarchie coloniale, au niveau de fonctionnaires supérieurs particulièrement expérimentés. Ce n'est donc que par une valeur personnelle incontestable qu'il arrivera à conquérir l'estime et le respect, non

seulement des populations européenne et indigène, mais encore des représentants de l'administration qui ont sur lui l'avantage de l'âge et de l'expérience. L'intérêt de la colonie exige donc que ne soient admis dans la magistrature que des sujets d'élite.

Indépendamment des qualités humaines que requiert du magistrat l'accomplissement de sa triple mission — morale, sociale et institutionnelle ⁽¹⁾ —, l'exercice de ses fonctions au Congo exige qu'il possède une formation juridique particulière et une formation coloniale.

La formation juridique. Le diplôme de docteur en droit constitue, selon le mot d'un vieux professeur, un

« certificat de capacité à entamer l'étude du droit ».

Les cours de la section juridique de l'école coloniale en assurent l'application nécessaire au droit du Congo belge.

A cet égard, une lacune importante devrait être comblée : on s'étonne, en consultant le plan d'enseignement de l'école coloniale de ne pas y trouver de cours de droit coutumier ⁽²⁾. Il s'agit pourtant d'une matière essentielle pour tous les magistrats, qui auront à appliquer ce droit durant toute leur carrière, chaque fois qu'ils auront à traiter des affaires intéressant les indigènes non immatriculés. Ce sera le cas journellement pour les magistrats du parquet ⁽³⁾.

Mais la formation juridique doit encore être complétée par une formation judiciaire, qui ne peut être acquise que par la pratique. C'est à juste titre qu'à cet égard le Conseil colonial a estimé nécessaire d'imposer à tous les candidats un stage au parquet sous la direction d'un magistrat expérimenté ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ WARLOMONT, *op. cit.*, n^{os} 107 à 341.

⁽²⁾ Voir la brochure publiée par le Ministère des Colonies, sous le titre « École coloniale » (Bruxelles, 1954), p. 73.

⁽³⁾ Jean SOHIER, *Les juridictions européennes du Congo et le droit coutumier ; J. T. O.*, 1953, p. 65.

⁽⁴⁾ *C. R. A.*, 1947, pp. 29 et 36.

La formation coloniale. Il ne s'agit plus ici de science juridique, mais de la connaissance d'un milieu humain. La question ne se pose évidemment pas en Europe occidentale où 20 siècles de civilisation chrétienne ont forgé, malgré les différences sociales, une mentalité, un mode de vie, une forme de pensée qui est commune à la généralité des habitants. Dès la plus tendre enfance, la connaissance de ce milieu s'y acquiert insensiblement, l'atavisme aidant, par le fait d'y vivre, par l'éducation, par le contact quotidien avec les gens et les choses.

Et malgré tout, il y subsiste néanmoins des individus et des groupes entiers considérés comme « asociaux », parce que non adaptés au mode de vie adopté par la généralité : clochards, tziganes, habitants de certaines zones de taudis, etc... En petit nombre certes, de sorte que la grande majorité en ignore même l'existence. Quant aux autres, bien rares sont ceux qui les connaissent autrement que par des lectures.

Que dire alors de la surprise du jeune colonial devant le milieu dans lequel le plonge son arrivée au Congo ? Ce milieu tout différent de celui qu'il avait connu en Belgique, composé d'éléments disparates, dont il ne pouvait, avant de les avoir vus, se faire la moindre idée.

Les Noirs qui le frappent dès l'abord par la couleur de leur peau qui l'empêche de les reconnaître les uns des autres ; tour à tour intéressants par leur pittoresque, repoussants par certains de leurs comportements, attachants par leur caractère humain, inquiétants par leur nombre et par le mystère qu'ils laissent deviner.

Les Blancs, vers lesquels il se tourne nécessairement d'abord, comme en pays étrangers on s'adresse à des compatriotes : les plus jeunes, qui n'ont jamais connu que les villes congolaises où ils ont transplanté, mais avec un confort accru, leurs habitudes de Belgique, ignorant pratiquement les indigènes, sinon leurs boys, clerks et travailleurs qu'ils considèrent comme des robots fami-

liers ; les autres aussi, qui vivent ou ont vécu en milieu indigène, qui ont peut-être, par vocation ou par profession, consacré leur vie aux Congolais, mais qui tentent néanmoins de défendre, malgré l'emprise du milieu, les valeurs intellectuelles, morales et matérielles de leur civilisation. Pour certains d'entre eux, cette défense se concrétise par une attitude agressive.

Et, entre ces deux couches extrêmes de la population, la masse des Blancs à demi négriifiés, des Noirs à demi européenisés, des mulâtres, des asiatiques, des arabisés, monde instable et multiple, sans cohérence, où il y a du mieux et du pire, rendant généralement bien à chacun des autres groupes de population la méfiance dont il est entouré.

C'est pourtant de la réalisation d'une harmonie entre ces groupes que dépend la formation du Congo de demain. Chaque colonial porte à cet égard une lourde responsabilité,

« car chacun contribuera à faire l'histoire des relations entre Noirs et Blancs » (1).

Et le résultat ne pourra être heureux que si chacun des Européens appelé à exercer ses fonctions au Congo a acquis, à temps, une connaissance suffisante du milieu colonial, blanc et noir. C'est particulièrement vrai pour tous ceux qui sont appelés à exercer des fonctions entraînant de lourdes responsabilités, et tout spécialement pour les magistrats.

Cette formation coloniale peut être préparée par des lectures (2). Elle peut être facilitée par des cours, qu'il y aurait intérêt à organiser, car il n'en existe pas à l'heure actuelle. Mais ce n'est que sur place, moyennant un

(1) P. RYCKMANS, Préface à « Déontologie coloniale », par J. ROUSSEL.

(2) Voir notamment J. ROUSSEL, *op. cit.* ; J. HABIG, *Initiation à l'Afrique* ; G. HARDY, *Ergaste ou la vocation coloniale*, ainsi que les ouvrages cités par ces auteurs.

contact direct avec les hommes et les choses qui constituent le Congo, qu'elle peut être reçue.

Sans doute n'est-il pas nécessaire pour l'acquérir, de s'être trouvé dans le cas de ce magistrat qui, abandonné en pleine brousse par ses porteurs, n'eut d'autre possibilité que d'obliger les femmes de leur village à continuer la tâche abandonnée, ainsi que le faisaient à l'époque les territoriaux qu'il était chargé de poursuivre.

Mais encore faut-il avoir vécu en milieu indigène assez longtemps pour s'en être assimilé la langue et, dans la mesure du possible, la mentalité.

Il faut, par exemple, avoir eu l'occasion de constater que toute une population était réduite à la famine parce que, dans l'attente d'un miracle promis par une secte politico-religieuse, elle avait détruit ses cultures vivrières et ses élevages ; ou bien avoir vécu le désespoir et les réactions d'un colon acculé à la ruine parce qu'abandonné, en pleine période de récolte, par tous ses travailleurs sous l'instigation d'un dément paré du titre de « prophète ».

Il faut encore avoir lu — et compris dans leur langue — les jugements des juridictions indigènes ; avoir appris à ne plus sursauter au vu de certaines conceptions représentatives de l'abîme qui sépare la mentalité bantoue de la nôtre ; il faut avoir passé de longues journées d'étapes à s'entretenir avec des porteurs, avec des chefs et des notables ; il faut avoir vécu avec eux non seulement le jour, mais aussi ces nuits de pleine lune où les esprits sont conjurés par les danses rituelles.

Ce sont ces tranches de vie, dont les exemples pourraient être multipliés à l'infini, qui font la « formation coloniale ». Ce sont ces contacts quotidiens et prolongés avec des réalités humaines du Congo qui permettent, non pas de pénétrer complètement la mentalité indigène — les plus expérimentés des vieux coloniaux sont à cet égard plus modestes —, mais tout au moins d'en concevoir certains éléments et d'acquérir en même temps

un certain sens des valeurs humaines, morales, sociales et économiques existant au Congo ainsi que la conscience de la nécessité de maintenir entre elles un équilibre sans lequel aucune évolution n'est possible.

Il fut un temps où cette formation pouvait être acquise dans la magistrature même : les meilleurs de nos magistrats l'ont prouvé ⁽¹⁾. C'était le temps où, aussi bien que le territorial, le substitut passait le plus clair de son temps à voyager en brousse, vivant dans les milieux indigènes dans des conditions d'inconfort que personne n'admettrait plus maintenant, y tranchant les palabres, acquérant la confiance des Noirs par la connaissance de leur langue et l'intérêt qu'il portait à leurs moindres difficultés, celle des Blancs par la connaissance vécue de leurs conditions de vie.

Ce n'est malheureusement plus le cas aujourd'hui : rivé à son bureau par des devoirs toujours plus pressants, le substitut ne peut plus que faire, de loin en loin, une inspection éclair en milieu indigène ⁽²⁾, où il est accueilli comme le « Tata Juge », redresseur des griefs nécessairement accumulés par une partie de la population contre ses chefs, ses notables, les Européens de la région et l'administration.

A défaut de formation coloniale préalable, le jeune magistrat risque fort de s'y laisser prendre, de perdre de vue que

« les indigènes ne se rendent pas toujours compte que l'action judiciaire ne sert qu'à protéger leurs droits, mais qu'elle ne vise pas à les libérer de leurs devoirs » ⁽³⁾,

et de mériter le reproche que l'on adresse parfois à la justice

(1) Voir A. SOHIER, Les fonctions judiciaires ; Edit. de la J. R. C. B., Élisabethville.

(2) Voir R. P. VAN WING, Notes sur quelques problèmes congolais ; (I. R. C. B., 1950, p. 184).

(3) Parquet général de Léopoldville, *op. cit.* Circulaire n° 1.

« qu'à la moindre peccadille, le ministère public inquiète et poursuit le Blanc sans tenir compte des circonstances, des provocations, de mauvaise foi, de légitime défense contre des actes délictueux » (1).

Ou bien, et ce n'est pas mieux, de créer l'insécurité juridique en milieu indigène en faisant revivre des palabres tranchées depuis longtemps conformément à la coutume, ou encore en heurtant de front une règle de droit coutumier qui, pour n'être pas conforme à nos principes de droit civil ou de procédure, n'en est pas moins respectable. Ces cas, dont les publications juridiques du Congo publient de temps en temps des exemples, sont encore malheureusement trop fréquents.

C'est pour éviter de telles mésaventures qu'une formation coloniale est indispensable au futur magistrat :

« Seul un magistrat qui, dès le début de sa carrière, sera plongé dans l'ambiance de débats à la fois de droit coutumier et de droit écrit » — et, ajoutons-nous, dans l'ambiance du milieu colonial — « saura s'inspirer de la mentalité complète qu'exigent ses fonctions » (2).

A cet égard, le service territorial, par les séjours en brousse qu'il impose, par la variété des tâches qu'il comporte, par les responsabilités qui lui incombent, constitue incontestablement la meilleure école possible pour les futurs magistrats auxquels il procure

« une expérience irremplaçable » (3).

L'échec du stage à la territoriale instauré en 1937 et les critiques justifiées que son application a suscitées résultent, nous l'avons vu, de ce qu'en réalité, ce stage n'a été ni organisé, ni réalisé comme il l'aurait fallu. Aussi n'est-ce pas dans l'abandon de ce stage, mais

(1) P. DUFRENOY, Précis de procédure civile et de procédure pénale coloniales (Bruxelles, 1952), p. 51.

(2) Jean SOHIER, *op. cit.* (J. T. O., 1953, p. 65).

(3) Rapport de la commission sénatoriale, 1947, p. 53. — Voir aussi les considérations émises par A. GOHR, Le pouvoir judiciaire (Nouvelles, I), n° 29.

dans son organisation précise que réside la solution. Ainsi que M. MARZORATI l'observait au Conseil colonial,

« il est évident que l'on devrait s'abstenir de charger un futur magistrat, sous prétexte de stage, de faire des briques, de construire des routes. Mais le service territorial a des attributions fort étendues en matière judiciaire. Ne pourrait-on affecter spécialement à ces attributions les magistrats stagiaires qui seraient mis à la disposition du service territorial ? Il n'est évidemment pas nécessaire que cette affectation s'étende à toute la durée du stage » ⁽¹⁾.

Intervention du pouvoir exécutif dans le recrutement. Les autorités appelées à intervenir dans l'engagement des magistrats sont :

a) Le Roi, pour la nomination des magistrats à titre définitif (article 7). Leur affectation est indiquée dans l'arrêté de nomination ;

b) Le Ministre des colonies pour les nominations à titre provisoire (article 5) ;

c) Le Gouverneur général pour l'affectation, le procureur général entendu, des magistrats à titre provisoire (article 6), pour la nomination des magistrats auxiliaires et leur affectation (article 20).

Ces règles forment un ensemble assez logique, qui donne satisfaction.

Il a parfois été envisagé de confier aux autorités judiciaires (procureur général et procureur du roi), certaines décisions actuellement réservées au gouverneur général. Ce système, qui consacrerait le retour au régime de la loi de 1912, se heurte aux inconvénients signalés plus haut : juridiquement indéfendable, source de conflits.

Au surplus, le régime actuel présente l'intérêt de laisser aux autorités judiciaires l'initiative : c'est sur leur proposition que les autorités administratives procèdent aux

(1) Déclarations de M. MARZORATI, C. R. A., 1946, p. 1026.

désignations, procédure qui, dans le cas d'éléments à prélever dans les services administratifs, permet aux autorités judiciaires d'opérer une sélection préalable. Si, par contre, elles étaient habilitées à procéder aux désignations, leur choix serait nécessairement limité aux membres du personnel que l'administration mettrait à leur disposition. On n'aura pas la naïveté de croire que ce seraient les meilleurs.

L'article 20 du statut ne dispose pas expressément que les nominations de magistrats auxiliaires se font sur proposition des autorités judiciaires. C'est une lacune qui peut être comblée d'autant plus aisément que cette procédure est conforme à la pratique suivie.

Réglementation suggérée. Compte tenu des considérations qui précèdent, la solution suivante paraît de nature à donner satisfaction. Elle est inspirée par les suggestions de M. MARZORATI et se rapproche dans une certaine mesure des propositions faites en 1951 par le C.E.P.S.I. ⁽¹⁾.

1^o Tous les candidats magistrats, pour autant bien entendu qu'ils satisfassent aux conditions normales d'admission au service de la colonie ⁽²⁾ et qu'ils soient docteurs en droit, seraient tenus de suivre les cours de la section juridique de l'école coloniale. Mais le programme de cet enseignement devrait être complété par diverses matières d'ordre pratique dont la connaissance est indispensable à un magistrat aussi bien qu'à un territorial : comptabilité, droit budgétaire, état civil, législation fiscale et douanière, et surtout par un cours assez approfondi de droit coutumier ⁽³⁾.

Ces cours seraient, bien entendu, organisés chaque année. L'examen qui les termine permettrait de procéder

⁽¹⁾ *Bulletin du C. E. P. S. I.*, n° 16, 1951 ; p. 185 (proposition n° 34).

⁽²⁾ Articles 6 et 7 du statut des agents de l'administration d'Afrique.

⁽³⁾ Voir, indépendamment de nombreuses monographies, les synthèses publiées notamment par J. VAN HOVE, E. POSSOZ, A. SOHIER.

à une première sélection assez sévère, les candidats ajournés étant autorisés à se représenter une fois, à la session suivante.

2^o Les candidats seraient engagés au service territorial, aux conditions normales, mais recevraient, dès leur affectation, une commission de magistrat auxiliaire.

En cette qualité, ils seraient chargés exclusivement des différentes fonctions incombant actuellement au service territorial mais intéressant l'administration de la justice : fonctions d'officier de police judiciaire, d'huissier (spécialement en matière de constats), de juge (auxiliaire) ⁽¹⁾ de police, de président du tribunal de territoire, de juge-assesseur au tribunal de 1^{re} instance ; ils assumeraient, sous la haute direction du magistrat de carrière compétent, la surveillance des juridictions indigènes ; ils pourraient en outre être chargés du notariat, de l'état civil, des enquêtes de terre, etc...

Il y a, dans ces différentes fonctions qui correspondent quelque peu à celles de nos juges de paix d'autrefois, de quoi occuper largement au moins un élément dans la plupart des territoires. Le service territorial serait ainsi mieux à même de se consacrer à sa mission propre : la politique indigène ; le prestige du chef de territoire serait sauvegardé, le magistrat auxiliaire étant placé sous sa surveillance immédiate bien que sous la direction effective des autorités judiciaires ; et les candidats magistrats trouveraient, dans ces fonctions, de quoi assurer parfaitement leur formation coloniale tout en perfectionnant leur bagage juridique et en acquérant une certaine expérience judiciaire.

3^o Pendant la durée de ces fonctions, l'avancement de traitement et de grade des magistrats auxi-

(1) Il s'agit, en fait, de la fonction actuellement dénommée « juge de police suppléant ». Cette question sera traitée avec l'organisation judiciaire qui fera l'objet d'une étude ultérieure.

liaires se ferait dans les rangs et selon les normes du service territorial auquel ils appartiennent organiquement. Il serait tenu compte avant tout, dans l'appréciation de leurs mérites, des notes qui leur sont octroyées par le magistrat du parquet, principal juge de leurs capacités.

4° Au point de vue disciplinaire, ils devraient être soumis à un règlement spécial : celui qui est prévu par l'article 22 du statut des magistrats mais n'a jusqu'à présent pas encore été pris. Cette lacune devrait donc être comblée.

5° Après un minimum de 2 ou 3 ans de cette expérience et moyennant la réussite d'un examen portant sur la langue indigène, les candidats pourraient être admis, dans la mesure des places disponibles, en qualité de magistrats à titre provisoire, pour autant, bien entendu, qu'ils ne préfèrent opter pour le service territorial ou pour un service administratif.

Afin d'éviter tout arbitraire, un tableau déterminant l'ordre d'avancement des candidats serait établi et publié chaque année. Cet ordre serait déterminé d'après les éléments suivants dont chacun devrait être affecté d'un coefficient à déterminer :

- a) Durée des services à la colonie ;
- b) Cote obtenue à la sortie de l'école coloniale ;
- c) Cote de mérite reçue au cours des fonctions ;
- d) Cote obtenue à l'examen sur la langue indigène ;
- e) Le cas échéant, à égalité de points, bénéfice d'une priorité (Voir *infra*).

6° Dès leur nomination en qualité de magistrats à titre provisoire, les candidats seraient appelés à faire un stage au parquet, durant 1 ou 2 ans, sous la direction immédiate d'un magistrat expérimenté.

7° A l'issue de ce stage, et à condition qu'il soit satisfaisant, ils seraient admis à titre définitif après avoir subi,

soit l'examen actuellement organisé en vertu de l'article 7 du statut, exception faite de l'épreuve sur la langue indigène, soit une épreuve consistant dans la solution d'un dossier civil et d'un dossier pénal, ainsi qu'il avait été proposé pour la métropole ⁽¹⁾.

En cas d'échec, cet examen, de même que le précédent, devrait pouvoir être représenté une fois, après un délai d'un an.

8° L'ordre d'ancienneté des magistrats serait établi sur la base de la date de leur admission à titre définitif.

Quant aux candidats qui auraient renoncé à entrer dans la magistrature ou qui auraient définitivement échoué aux épreuves, ils pourraient suivant leurs préférences et les possibilités, être maintenus au service territorial ou être affectés aux cadres administratifs des secrétariats ou des conseillers juridiques.

9° Certaines dérogations aux règles qui précèdent devraient être prévues :

a) Octroi de priorités, à l'engagement avant la répartition des rôles linguistiques, et, en cas d'égalité de points en vue de l'admission en qualité de magistrat à titre provisoire :

— aux docteurs en droit nés au Congo ou y ayant passé leur jeunesse ⁽²⁾ ;

— aux docteurs en droit appartenant aux cadres de l'administration d'Afrique, qui postulent leur admission à la magistrature.

b) Réduction des délais dans certains cas :

— réduction ou suppression du stage territorial en faveur des candidats ayant appartenu à ce service et compte tenu du nombre d'années qu'ils y ont passé ;

— réduction ou suppression du stage au parquet en

(1) Voir WARLOMONT, *op. cit.*, préface de Paul TSCHOFFEN, p. 9.

(2) Voir les échos publiés dans *J. T. O.*, 1952, p. 144, sous les titres : « Les docteurs en droit créoles » et « Un problème à étudier ».

faveur des candidats ayant une pratique judiciaire (magistrature belge, barreau).

LES ENGAGEMENTS EXCEPTIONNELS.

Ces engagements sont prévus par l'article 9 du statut qui autorise le Roi à nommer directement à titre définitif certains éléments particulièrement qualifiés.

Quelques cas d'application de l'ancien texte de cet article ont donné lieu à critiques justifiées : il s'agissait en fait d'échanges entre la magistrature coloniale et la magistrature métropolitaine, qui eussent été parfaitement légitimes en cas de maintien des intéressés dans leur grade antérieur, mais qui, en l'occurrence, permettaient à un haut magistrat colonial de recevoir une place d'un grade inférieur en Belgique, moyennant l'octroi à un magistrat métropolitain d'un grade supérieur dans la magistrature coloniale.

L'inégalité qui préside à de tels échanges présente un caractère vexatoire pour les magistrats coloniaux et réduit leurs possibilités d'avancement.

Les modifications apportées à l'article 9 par le décret du 19 mars 1952 ont supprimé la possibilité de pareils abus qui d'ailleurs avaient été rares ⁽¹⁾. Les conditions très strictes exigées par ce texte permettent de croire qu'il n'en sera fait application qu'en faveur d'éléments hautement qualifiés que la colonie aurait un réel intérêt à s'attacher.

Et pour ce qui concerne du moins la magistrature assise, l'adoption du système des présentations, préconisé plus loin, constituerait une garantie absolue.

(1) Rapport du Conseil colonial (*B. O.*, 1952, p. 867), reproduit aux Codes et lois du Congo-belge, 7^e édition, p. 426, en note sous l'article 9.

LES DÉPLACEMENTS DE MAGISTRATS DU SIÈGE.

Le régime actuel. Nous n'envisagerons dans le présent chapitre que des magistrats du siège, seuls susceptibles, suivant les principes du droit belge, de bénéficier de l'inamovibilité. Cette prérogative, il est bon de le rappeler,

« n'est pas pour le juge un privilège personnel accordé *intuitu personae*. Elle est surtout une garantie accordée aux intérêts des justiciables et de la société entière » ⁽¹⁾.

Cette garantie n'existe guère au Congo, l'article 18 bis de la Charte coloniale, tel qu'il résulte de la loi du 27 juin 1935 ayant prévu la possibilité de déplacements de magistrats du siège, sans leur consentement.

Les textes relatifs à l'organisation de ces déplacements ont été, depuis lors, modifiés à plusieurs reprises. Ils distinguent deux catégories de déplacements :

1^o Les déplacements à caractère définitifs : ils sont limités aux juges de 1^{re} instance dans le ressort du tribunal et même en dehors de ce ressort si des modifications lui ont été apportées. (Charte, art. 18 bis, 2^e al. ; Statut, art. 16, 2^e al., résultant du décret du 5 juillet 1948).

De tels déplacements trouveraient leur application dans les cas notamment de modification aux limites des provinces congolaises, de création de nouveaux tribunaux de 1^{re} instance, d'installation, dans certaines localités de chambres détachées du tribunal de 1^{re} instance. Compte tenu du développement constant du Congo et des circonstances imprévisibles qui peuvent susciter, soit des centralisations des populations dans les villes nouvelles, soit des courants économiques postulant de nouveaux regroupements territoriaux, ces éventualités peuvent se présenter. Il paraît donc indispensable de maintenir cette possibilité de déplacements.

(1) WARLOMONT, *op. cit.*, n° 398.

L'article 16 du statut garantit d'ailleurs qu'ils ne seront pas exécutés d'une manière arbitraire, puisqu'il les subordonne à l'avis conforme de la cour d'appel.

2^o Les déplacements « par mesure provisoire et en cas de besoins urgents », organisés par divers textes, parfois contradictoires, dont l'ensemble est assez confus.

Ce sont tout d'abord les dispositions statutaires ⁽¹⁾ :

— l'article 18 bis, 1^{er} alinéa de la Charte coloniale, qui prévoit la possibilité de tels déplacements de tous magistrats du siège, depuis les présidents des cours d'appel jusqu'aux juges de 1^{re} instance.

— l'article 16, 1^{er} al. du statut, tel que modifié par les décrets du 5 juillet 1948 puis du 29 juillet 1955, qui reprend la même énumération en y ajoutant la mention des premiers conseillers et dispose que ces déplacements ne peuvent avoir lieu que de l'avis conforme de la cour d'appel dans le ressort de laquelle le déplacement doit être effectué.

Cependant, le dernier alinéa de l'article 16 du statut précise que les dispositions qui précèdent ne portent pas atteinte aux règles établies par le décret sur l'organisation judiciaire. Ces règles sont : ⁽²⁾

— l'article 9, 2^e alinéa, tel que modifié par les décrets du 5 juillet 1948 puis du 29 juillet 1955, relatif aux désignations pour exercer des fonctions au parquet, qui exige que le procureur général soit entendu et l'avis conforme de la cour d'appel. Il dispose d'autre part que les premiers conseillers et conseillers ne peuvent être désignés à d'autres fonctions que celles de respectivement avocat général et substitut du procureur général.

— l'article 30, 2^e alinéa, tel que modifié par les décrets du 5 juillet 1948 puis du 30 avril 1951, relatif aux désignations en vue de remplacer un juge-président ou un juge

⁽¹⁾ Codes et Lois du Congo belge, pp. 13 et 427.

⁽²⁾ *Ibid.*, pp. 322 à 324.

absent ou empêché, qui exige l'avis motivé de la cour d'appel et du procureur général et exclut de son application les présidents et conseillers titulaires d'appel.

— l'article 33, 2^{me} alinéa, tel que modifié par les décrets du 5 juillet 1948 puis du 30 avril 1951, relatif aux désignations aux fonctions de conseillers suppléants, qui exige également l'avis motivé de la cour d'appel et du procureur général mais n'exclut aucun magistrat de son application.

Il faut encore signaler les déplacements prévus comme suit par le décret du 5 juillet 1948 relatif à l'organisation judiciaire du Ruanda-Urundi : (1)

— l'article 32 bis, tel qu'il résulte du décret du 31 décembre 1949, relatif au remplacement du président du tribunal d'appel : il intéresse le Congo belge en ce qu'il prévoit la désignation possible de tout magistrat du ressort de la cour d'appel d'Élisabethville, à l'exception de son président, moyennant avis préalable de la cour d'appel.

Rappelons à ce propos qu'une ordonnance législative du 30 mai 1953 avait, dans les mêmes conditions, permis la désignation à ces fonctions d'un magistrat de l'un ou l'autre ressort. Cette disposition n'a pas été approuvée par décret (2).

— l'article 8, autorisant notamment le remplacement du procureur du Roi par tout magistrat de carrière (du Ruanda-Urundi) désigné par le gouverneur de ce territoire, sans aucune consultation préalable des autorités judiciaires.

— l'article 31, autorisant notamment le gouverneur du Ruanda-Urundi à désigner, de l'avis conforme du président du tribunal d'appel, tout magistrat de carrière de ce territoire, à l'exception du président du tribunal d'appel, pour remplacer le juge-président ou un juge empêché.

(1) LEROY et WESTHOF, *op. cit.*, pp. 43, 45 et 46.

(2) Voir B. A., 1953, p. 1013, et Codes et Lois du Congo belge, p. 427 (note sous l'art. 16). La discussion du Conseil colonial se trouve au C. R. A., 1953, p. 1388 ; le rapport (M. SOHIER), p. 1697.

Quant à la forme, il faut bien reconnaître que cet ensemble manque de cohérence.

Afin de donner suite au vœu émis par le Conseil colonial en 1957, les décrets du 5 juillet 1948 avaient introduit dans les différents articles précités relatifs au Congo belge la nécessité de l'avis conforme de la cour d'appel. Lors de la discussion relative au décret du 30 avril 1951, le Conseil colonial a fait remplacer cette disposition, maintenue au projet, par la mention de l'avis préalable du procureur général et de la cour d'appel. Cette modification n'ayant intéressé qu'une partie des textes relatifs aux déplacements, il en résulte que le statut continue à imposer d'une manière générale l'avis conforme de la cour d'appel alors que certaines désignations prévues par le décret sur l'organisation judiciaire peuvent être faites même si la cour a émis un avis contraire pourvu que cet avis ait été motivé (art. 30 et 33). Les modifications apportées par le décret du 29 juillet 1955, ont laissé subsister ce manque de concordance.

D'autre part, certains articles excluent expressément de leur application divers hauts magistrats qu'ils énumèrent. D'autres ont omis de prévoir cette exclusion (art. 33) ou l'ont limitée soit aux premiers conseillers et conseillers d'appel (art. 9), soit seulement aux conseillers (art. 30). Pris à la lettre, ces textes aboutiraient à permettre des désignations logiquement indéfendables : un premier conseiller — mais non un conseiller — aux fonctions de juge ; un président de cours d'appel, — mais non un conseiller — aux fonctions de substitut du procureur du Roi !

Les déplacements provisoires se justifient-ils ? La dérogation à l'inamovibilité que constituent les déplacements provisoires a fait l'objet de critiques. C'est qu'en Belgique, l'effectif de la magistrature est suffisamment étoffé pour que la relève puisse être assurée suivant le mode normal

prévu par la loi dans tous les cas, d'ailleurs rares, d'absence ou d'empêchement momentané d'un magistrat. Au Congo par contre, les congés annuels, les congés réguliers en Europe, les absences dues à la maladie représentent près du cinquième de la durée normale d'une carrière ; les effectifs sont extrêmement réduits ; et les circonstances ne permettent pas toujours d'éviter l'absence simultanée de plusieurs des magistrats appartenant à une même juridiction.

Or, contrairement à la plupart des services administratifs qui peuvent organiser leur activité compte tenu du nombre d'agents dont ils disposent, les tribunaux ne sont pas maîtres de leur rôle : les justiciables seuls tracent le programme de leur activité.

Sous peine d'accumuler irrémédiablement les arriérés judiciaires, voire de risquer des dénis de justice, il est indispensable d'éviter qu'un tribunal soit dépourvu de titulaire ou que son effectif soit insuffisant pour répondre aux besoins des justiciables. C'est donc l'intérêt de ces derniers, soit en définitive l'intérêt public qui a amené le législateur à admettre cette restriction à l'inamovibilité des juges ⁽¹⁾.

Mesure d'exception, et par le fait même sujette à caution, cette restriction ne se justifie toutefois que dans la mesure où elle reste indispensable, ce qui impose au législateur de revoir périodiquement à quel point les circonstances qui l'ont imposée subsistent et en postulent le maintien.

A cet égard, une première remarque s'impose : c'est avant tout l'insuffisance des effectifs qui nécessite le recours à cette mesure. Que l'on porte les effectifs à un niveau normal et sa nécessité deviendra beaucoup moins aiguë. Il n'est pas sans intérêt de rappeler que la loi du

⁽¹⁾ Voir le rapport du Conseil colonial sur le décret du 30 avril 1951, *B. O.*, 1951, p. 171. — Aussi HALEWYCK DE HEUSCH, *op. cit.*, p. 280.

27 juin 1935 est une loi de période de crise. Les circonstances qui, à l'époque, justifiaient la réduction du personnel au strict minimum, n'existent plus aujourd'hui.

Cette observation peut trouver dès à présent son application tout au moins en ce qui concerne les deux cours d'appel et les deux parquets généraux existant actuellement au Congo : on ne voit pas comment on pourrait valablement expliquer à l'heure actuelle que leurs effectifs ne soient pas étoffés de manière à répondre même à des cas d'absence ou d'empêchement imprévu de l'un ou l'autre de leurs membres.

Et si d'aventure, une circonstance imprévisible réduisait cet effectif de telle manière qu'une désignation provisoire s'impose, il resterait possible de désigner soit un magistrat appartenant à une cour d'appel, qui consentirait à cette mutation provisoire, soit un magistrat du parquet, soit encore un juge de 1^{re} instance. A supposer même que ces mesures s'avèrent insuffisantes, il reste, ainsi que l'a révélé la discussion au Conseil colonial de l'ordonnance législative du 30 mai 1953, la possibilité d'une ordonnance législative qui, par son caractère temporaire, répond adéquatement à des situations aussi exceptionnelles ⁽¹⁾.

Compte tenu de ces considérations, il paraît légitime et effectivement possible d'exclure de toute désignation provisoire, opérée sans leur consentement, tous les magistrats attachés aux cours d'appel ainsi que les juges-présidents. Le remplacement de ces derniers peut, en effet, toujours être assuré par la désignation d'un magistrat du grade inférieur, même appartenant, s'il le faut, à un autre siège.

La réalisation de cette proposition serait encore facilitée si les textes faisaient une distinction entre les désignations provisoires faites avec le consentement des

(1) Déclaration de M. VAN DE PUTTE, *C. R. A.*, 1953, p. 1338.

intéressés et celles faites sans ce consentement. La première hypothèse en effet n'a rien d'incompatible avec le principe de l'inamovibilité et il y a lieu de croire que, dans la plupart des cas, il ne manquerait pas de candidats qui, compte tenu de l'octroi d'une indemnité d'interim et moyennant la certitude de retrouver ensuite leur situation précédente dans son intégralité accepteraient de faire un remplacement temporaire.

Il résulte de ce qui précède qu'en droit, l'application de l'article 18 bis de la Charte coloniale pourrait être réduite sans inconvénients aux juges de 1^{re} instance. Tous les textes cités plus haut devraient donc être modifiés en conséquence. Et si nous proposons le maintien de cette dérogation à l'inamovibilité en ce qui concerne les juges de 1^{re} instance, c'est uniquement par scrupule, mais avec la conviction que la nécessité de son application n'aura pas l'occasion de se manifester.

Garanties nécessaires. Rappelons que les textes actuels, du moins ceux qui dérivent des décrets des 5 juillet 1948 et 29 juillet 1955, constituent à l'égard des textes antérieurs un sérieux progrès auquel, malheureusement, le décret du 30 avril 1951 a partiellement dérogé.

Le reproche le plus fondé que l'on a opposé aux déplacements par mesure provisoire de magistrats du siège, c'est qu'à défaut pour le législateur d'avoir précisé ce qu'il fallait considérer comme cas d'urgence ainsi que la durée de la mesure provisoire envisagée, cette appréciation est abandonnée au pouvoir exécutif, dont la décision, qui ne doit pas être motivée, est souveraine ⁽¹⁾.

On en a inféré que, dans certaines circonstances, on avait pu croire que

« des déplacements n'avaient eu lieu que dans le but de former spécialement le siège d'un tribunal en vue d'une affaire déterminée » ⁽²⁾.

(1) COLIN, L'indépendance de la magistrature coloniale, *R. J. C. B.*, 1935, p. 8.
— Voir aussi *R. J. C. B.*, 1946, p. 1. — GOHR, *op. cit.*, n° 80.

(2) Voir *C. R. A.*, 1946, pp. 1079 et 1080.

De tels soupçons ne sont heureusement pas fondés. Ainsi que l'observe M. SOHIER,

« on ne signale pas de cas où l'administration aurait employé de tels procédés. Mais n'est-ce pas trop qu'elle puisse en être soupçonnée ? » (1).

La possibilité même de telles suspensions disparaîtrait si la décision du pouvoir exécutif était inspirée par les représentants les plus qualifiés du pouvoir judiciaire même, ainsi que le prévoyait d'ailleurs le décret du 5 juillet 1948. A cet égard, les arguments exposés dans le rapport du Conseil colonial relatif au décret du 30 avril 1951 ne paraissent pas convaincants (2).

Nous croyons au contraire que dans tous les cas où le législateur estimerait nécessaire de maintenir la possibilité des déplacements provisoires, la subordination de tels déplacements à l'avis conforme de la cour d'appel constituerait pour les justiciables la plus sûre des garanties (3).

Une autre garantie législative s'impose, en faveur cette fois des magistrats. Les textes actuels permettent, sauf quelques exceptions signalées plus haut, la désignation de magistrats pour exercer des fonctions inférieures à celles de leur grade. Pas plus pour des magistrats que pour des agents de l'administration, rien ne peut justifier une pareille mesure, sinon une sanction disciplinaire occulte et, par le fait même, illégale.

Hâtons-nous de dire qu'il ne semble pas qu'une décision de ce genre ait jamais été prise. Il n'en reste pas moins que sa seule possibilité constitue une atteinte aux principes dont le législateur se doit d'assurer le respect.

Faut-il aller plus loin, et, ainsi que certains le proposent, réserver au Roi la décision dans les cas de désignations urgentes et provisoires ? (4)

(1) SOHIER, *op. cit.*, *Rev. Dr. Pén.*, 1946-1947, p. 761 ; *J. R. C. B.*, 1958 ; p. 1.

(2) *B. O.*, 1951, p. 772.

(3) SOHIER, *op. cit.*

(4) HEYSE, *op. cit.*, n° 446.

Nous avons exposé plus haut la nécessité de confier ou de maintenir au gouverneur général certains pouvoirs en matière d'organisation judiciaire. En l'espèce, il s'agit de décisions qui doivent être prises sur place, avec la célérité qui s'impose, après des contacts souvent personnels avec les autorités judiciaires, en évitant la paperasserie et la perte de temps qu'impliquerait nécessairement un échange de correspondances avec Bruxelles et l'envoi au Palais de dossiers sans intérêt majeur. Une telle procédure serait la négation même de l'urgence invoquée par le législateur en faveur du maintien des déplacements provisoires.

Notons d'ailleurs que, tant lors de la discussion des vœux présentés en 1947 qu'à l'occasion de celle des décrets de 1948, 1951 et 1955, aucune voix ne s'est élevée au conseil colonial contre le maintien de cette attribution de pouvoirs au gouverneur général.

Modifications proposées. Compte tenu de ce qui précède, les textes incriminés devraient être amendés dans le sens suivant :

— En principe, aucun déplacement provisoire de magistrat du siège ne peut avoir lieu sans son consentement ⁽¹⁾.

— A défaut de remplacement pouvant être effectué selon les règles normales et de candidat ayant marqué son consentement à la désignation, seuls les juges de première instance peuvent être parmi les magistrats assis, désignés en cas d'urgence et par mesure provisoire.

— Cette désignation ne pourra porter sur des fonctions inférieures à celles de leur grade.

— Cette désignation sera faite par le gouverneur général sur avis conforme de la cour d'appel, des deux cours si elle implique un changement de ressort.

(1) Aucun délai ne serait nécessaire pour la manifestation de ce consentement, celui-ci pouvant être sollicité, donné ou refusé par télégramme.

— Elle serait faite par le gouverneur du Ruanda-Urundi, sur avis conforme du président du tribunal d'appel dans les cas où elle intéresse exclusivement les magistrats attachés au territoire sous tutelle.

Rappelons que ces propositions, qui concernent exclusivement l'inamovibilité des magistrats du siège, ne tendent pas à une modification du régime actuel des magistrats du parquet.

Suggestion complémentaire. — Il est en outre une solution, quelque peu révolutionnaire peut-être, mais dont l'application serait de nature à supprimer définitivement, tant pour les magistrats du siège que pour ceux du parquet et tout aussi bien pour tout le personnel de l'administration coloniale, les difficultés incessantes qu'entraîne constamment la nécessité de combler les vides créés par les congés et autres causes d'absence : elle consisterait dans l'organisation d'une équipe de personnel de relève qui s'ajouterait, dans la proportion d'un cinquième environ, à l'effectif normal.

Cette équipe serait composée de volontaires qui accepteraient d'être désignés, non pour un siège déterminé, mais pour effectuer des remplacements au fur et à mesure des besoins. En pratique, les fonctions qu'ils seraient appelés à exercer seraient celles de substitut, éventuellement de juge ou de premier substitut, les autres remplacements pouvant être assurés par les moyens envisagés plus haut.

Il est vraisemblable qu'il ne manquerait pas, surtout parmi les jeunes magistrats à titre définitif, et spécialement parmi les célibataires et les mariés sans enfants, de candidats qui, durant un terme ou deux, accepteraient de troquer l'assurance d'une certaine stabilité — très relative d'ailleurs pour les magistrats du parquet — contre les avantages que pourrait leur offrir le régime des remplacements.

Des avantages matériels d'abord : une substantielle indemnité spéciale devrait être prévue en leur faveur outre, le cas échéant, l'indemnité d'exercice de fonctions supérieures ; s'ils ont l'esprit ouvert ; ils trouveront un intérêt certain à visiter différentes régions du Congo ; quant à leur formation humaine et professionnelle, elle ne pourra que bénéficier largement de l'occasion qui leur sera donnée de travailler sous les ordres de divers chefs, d'apprendre à connaître des populations, des races et des milieux économiques différents. De telles perspectives valent encore, pour beaucoup de coloniaux, la renonciation à certains éléments de confort.

L'engagement des magistrats dans cette équipe de relève serait en principe valable pour un terme, et renouvelable.

Quant aux formalités de désignation, elles pourraient être réduites au minimum, les affectations se faisant au fur et à mesure des nécessités, par le procureur général chaque fois qu'il s'agirait de remplacer un magistrat du parquet, par le président de la cour d'appel, sur avis du procureur général pour le remplacement d'un magistrat du siège. Et l'intervention du gouverneur général ne s'imposerait que dans les cas rares où l'un de ces magistrats devrait être transféré dans le ressort d'une autre cour d'appel.

DISCIPLINE ET RETRAITE ANTICIPÉE DES MAGISTRATS.

Nous groupons sous ce titre différentes mesures qui, bien que procédant de causes très différentes, présentent cette commune caractéristique de constituer une dérogation à l'inamovibilité.

Instituée dans le seul intérêt des justiciables, l'inamovibilité dépasserait son but si elle devait jouer en faveur d'un magistrat indigne ou incapable, pour quelque raison que ce soit, d'exercer ses fonctions. C'est afin

d'éviter cette éventualité qu'en application des articles 18 et 18 bis de la Charte coloniale, le statut a organisé diverses procédures tendant à permettre, dans des cas précis, l'élimination de magistrats avant l'expiration de leur carrière normale. Ce sont :

— les sanctions disciplinaires, pouvant aller jusqu'à la suspension et la révocation des magistrats qui auraient

« gravement compromis la dignité de leur caractère ou gravement manqué aux devoirs de leur charge » (art. 49).

— la mise à la retraite anticipée des magistrats

« dont la conduite, le travail ou les aptitudes ont cessé de répondre aux obligations de leur charge » (art. 12).

Il ne s'agit donc pas ici, comme dans le premier cas, de la sanction de fautes professionnelles, mais d'une mesure tendant à protéger les justiciables en éloignant un magistrat qui ne remplit plus convenablement ses fonctions ⁽¹⁾. Contrairement à ce qui a parfois été écrit ⁽²⁾, aucune confusion n'est possible et cette disposition répond à une utilité certaine ⁽³⁾.

— la relève anticipée des fonctions du magistrat qui

« se trouve, par maladie ou par infirmités graves et permanentes impropre au service d'Afrique » (art. 42).

Ces mesures qui, compte tenu des conditions propres à la Colonie, correspondent, *mutatis mutandis* à certaines dispositions prévues pour les magistrats métropolitains, sont, dans leur principe, indiscutables. Encore convient-il qu'elles soient organisées de manière telle qu'elles ne

⁽¹⁾ A. GOHR, *op. cit.*, n° 59.

⁽²⁾ COLIN, L'Indépendance de la magistrature congolaise, *R. J. C. B.*, 1935, p. 9.

⁽³⁾ J. DE MERTEN, Le magistrat, son statut, sa fonction (compte rendu de l'ouvrage de WARLOMONT) ; *R. J. C. B.*, 1950, p. 80, reproduit dans « L'honnête homme en Afrique », p. 87.

puissent, en aucun cas, être détournées de leur but. A cet égard, elles requièrent une collaboration étroite du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif, le premier étant appelé à apprécier souverainement l'opportunité et la nature de la décision à prendre, le second à en mesurer l'exécution.

Le caractère déterminant de l'intervention des organes du pouvoir judiciaire s'impose pour éviter tout risque d'arbitraire. Aucune faiblesse n'est d'ailleurs à craindre, la magistrature tout entière étant la première intéressée à l'élimination de ceux de ses membres dont le comportement risquerait de mettre en péril sa dignité et sa réputation.

Régime disciplinaire. La suspension et la révocation sont réservées au Roi et ne peuvent être prises que de l'avis conforme de la cour d'appel lorsqu'il s'agit d'un magistrat du siège (Charte, art. 18 bis ; statut, art. 52). Cette procédure donne toute garantie.

Mais il est d'autres sanctions disciplinaires, moins graves, qui sont organisées par les articles 47 et suivants du statut. Bien qu'elles ne soient pas prévues par la Charte coloniale, leur légalité n'est pas contestable ⁽¹⁾.

Alors qu'en Belgique, les sanctions les moins graves peuvent être infligées par les chefs des diverses juridictions, le décret colonial les réserve, suivant les cas, au gouverneur général ou au ministre, l'autorité compétente étant tenue de prendre l'avis du procureur général et s'il s'agit d'un magistrat assis, de la cour d'appel.

Cette centralisation n'est peut-être pas un mal, l'intervention des diverses autorités prévues étant de nature à éviter des mesures prises *ab irato*, mais la logique du système postule que, conformément d'ailleurs à la pratique suivie, la décision de l'autorité compétente soit

(1) Voir HEYSE, *op. cit.*, n° 449 et références citées.

subordonnée, pour les magistrats du siège, à l'avis conforme de la cour d'appel.

Mise à la retraite anticipée. Cette mesure, prévue par l'article 18, § 3 de la Charte coloniale, est organisée par les articles 12, 40, 41, 53 et 54 du statut. Elle ne peut intervenir qu'à des périodes bien déterminées de la carrière, moyennant avis conforme de la cour d'appel, et après une procédure assurant à l'intéressé les plus sérieuses garanties. Il n'y a donc pas lieu de la modifier.

Relève anticipée des fonctions. C'est l'article 42 du statut qui organise la constatation de l'inaptitude, pour raison de santé, au service d'Afrique. Il prévoit la constitution d'une commission médicale, organisée par le gouverneur général si l'intéressé est en Afrique, par le ministre des colonies s'il est en Belgique. La décision, réservée au Roi, est subordonnée à la consultation du procureur général et, s'il s'agit d'un magistrat assis, à l'avis conforme de la cour d'appel, lorsqu'il est en service.

Cette dernière garantie n'est actuellement pas prévue lorsque l'intéressé ne se trouve pas au Congo. Cette omission, qui se justifiait autrefois, compte tenu des longs délais nécessités par la lenteur des communications n'a plus de raison d'être aujourd'hui.

Sans doute, ainsi que l'a fait observer COLIN ⁽¹⁾, l'avis de la cour d'appel est-il de peu d'efficacité en présence de l'opinion émise par la commission médicale : il s'agit d'une matière qui, techniquement, échappe à sa compétence. Le souci du maintien de l'indépendance du pouvoir judiciaire exige néanmoins que dans tous les cas, aucun obstacle d'ordre pratique ne s'y opposant désormais, la mesure soit subordonnée à l'avis conforme de la cour : s'il est bien évident que celle-ci ne pourra que s'incliner devant les motifs invoqués par la commission médicale,

(1) COLIN, *op. cit.*, R. J. C. B., 1935, p. 9.

son intervention assurera néanmoins un contrôle efficace, actuellement inexistant, de la régularité de la procédure.

Modifications proposées. Les applications des mesures exposées dans ce chapitre ont été assez rares. Et il n'a pas été signalé que certaines d'entre elles auraient donné lieu à reproches justifiés. C'est dire que les modifications envisagées ont une portée plus théorique que pratique. Leur adoption s'impose néanmoins pour éviter que les textes prêtent le flanc à critiques. Ces modifications sont les suivantes :

— prévoir que nulle sanction disciplinaire ne peut être infligée aux magistrats du siège que sur avis conforme de la cour d'appel.

— subordonner toutes les décisions de relève anticipée des fonctions s'il s'agit de magistrats assis, à l'avis conforme de la cour d'appel ;

L'AVANCEMENT DES MAGISTRATS DE CARRIÈRE.

Cotation des magistrats assis. COLIN ⁽¹⁾ signale à ce propos :

« Une coutume administrative renforce encore la dépendance de la magistrature assise vis-à-vis du pouvoir exécutif : normalement, il est tenu compte pour les nominations, des notes et appréciations données sur les magistrats. Or, les notes professionnelles des juges-présidents et juges sont rédigées par le procureur général ».

Des instructions récentes semblent avoir mis fin à cette anomalie : depuis peu de temps, les notes de ces magistrats sont complétées par les avis du président de la cour d'appel.

L'avancement au Congo et en Belgique. Alors que c'est la Constitution même qui a fixé les règles d'avancement

(1) COLIN, *op. cit.*, R. J. C. B., 1935, p. 13.

dans la magistrature métropolitaine, cette matière est, pour la magistrature congolaise, réglée par décret.

En Belgique, le Roi nomme directement les juges de paix, les juges des tribunaux de première instance ainsi que tous les officiers du ministère public. Il nomme également les vice-présidents et présidents des tribunaux, les conseillers des cours d'appel, mais son choix est alors limité aux candidats figurant sur des listes doubles présentées respectivement par les cours d'appel et les conseils provinciaux. Quant aux présidents et premiers présidents des cours, ils sont élus par leurs pairs.

Au Congo, les promotions à tous les grades sont accordées par le Roi, directement pour les présidents et premiers conseillers des cours d'appel, les procureurs généraux et avocats généraux, les premiers substituts du procureur du Roi ; après avis motivé des cours d'appel sur tous les candidats dont la nomination est possible, pour ce qui concerne les autres grades (art. 13 du statut, 2^e alinéa, résultant du décret du 5 juillet 1948). Les magistrats du parquet général participent à ces occasions aux délibérations de la cour d'appel. Les avis des cours sont transmis au ministre par l'intermédiaire du gouverneur général qui peut y joindre son propre avis.

On pourrait conclure de ce système que, pour deux grades de magistrats du parquet : substitut du procureur général et procureur du Roi, le système congolais, en prévoyant l'avis de la cour d'appel, donne plus de garanties que le système métropolitain.

Il n'en est rien : ainsi que l'a précisé l'exposé des motifs du décret du 5 juillet 1948,

« cette mesure qui ne limite pas le choix du Souverain n'a rien de commun avec le système des présentations » (1).

Au surplus, les avis des cours d'appel ne sont pas rendus publics, ce qui rend leur efficacité illusoire, et il faut bien

(1) *C. R. A.*, 1948, p. 581.

reconnaître qu'il ne s'est créé, jusqu'à présent, aucune tradition administrative en vertu de laquelle le pouvoir exécutif aurait à en tenir compte.

Il en résulte que l'avancement, même des magistrats assis, est complètement laissé, sans restriction aucune, au pouvoir exécutif ⁽¹⁾. C'est là une situation éminemment regrettable, qui constitue, dans l'état actuel de nos textes légaux, l'atteinte la plus frappante, la seule réellement grave d'ailleurs, à l'indépendance de la magistrature congolaise.

Nécessité d'une réforme. HALEWYCK DE HEUSCH a tenté de justifier ce régime par la nécessité de pourvoir rapidement à toute vacance et par un certain manque de développement — ou de maturité — d'institutions qui commençaient seulement à s'organiser ⁽²⁾.

La première de ces raisons a disparu avec le développement des communications rapides avec la métropole. Le législateur l'a d'ailleurs reconnu en faisant intervenir, depuis le décret du 5 juillet 1948, l'avis des cours d'appel dans la procédure de nomination.

Quant à la seconde, à supposer même qu'elle ait été valable en 1908, bien qu'il y a 50 ans déjà, la Commission d'enquête ait rendu hommage à la valeur et à l'indépendance des tribunaux ⁽³⁾, il est actuellement dans la législation coloniale des institutions qui ont fait leurs preuves et auxquelles on peut faire confiance.

C'est certes le cas des deux *cours d'appel* : elles ont plus d'un demi-siècle d'expérience ; leur maturité s'est affirmée par l'élaboration d'une jurisprudence qui fait autorité ; et compte tenu de l'appoint des magistrats du parquet général, leur composition est suffisamment étoffée pour que leurs avis puissent être équilibrés et à l'abri de toute considération personnelle.

⁽¹⁾ COLIN, *op. cit.*

⁽²⁾ HALEWYCK DE HEUSCH, *op. cit.*, n° 278.

⁽³⁾ *Rec. Us.*, V., pp. 536-539.

D'autre part, alors qu'en Belgique, il est plutôt rare qu'un magistrat passe d'un ressort à un autre, le cas est extrêmement fréquent au Congo. Il en résulte, vu le petit nombre des magistrats, que les membres de chaque cour connaissent suffisamment tous les candidats pour pouvoir émettre à leur égard une opinion fondée.

On ne voit dès lors pas quel motif raisonnable on pourrait opposer au remplacement du système actuel par le régime des présentations tel qu'il existe en Belgique sous réserve que chacune des cours serait habilitée à proposer, pour chaque vacance, deux candidats.

Par contre, le mode actuel de transmission des propositions des cours d'appel devrait être maintenu : l'avis motivé du gouverneur général sur ces propositions constituerait en effet un élément de grand intérêt susceptible d'éclairer le Roi dans son choix : le gouverneur général est le seul à même de faire valoir des considérations de politique coloniale dont l'intérêt n'est pas négligeable lorsqu'il s'agit de départager deux candidats d'égale valeur professionnelle.

Pour se rapprocher autant que possible du système métropolitain, les présentations devraient être faites parallèlement par une institution non judiciaire. A défaut d'organismes représentatifs analogues aux conseils provinciaux belges, il existe dans la législation coloniale divers conseils consultatifs dont le rôle s'affirme de plus en plus.

L'un d'eux paraît tout désigné pour collaborer avec le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif à la sélection des magistrats : il s'agit du plus éminent d'entre eux, le *Conseil colonial*.

Bien que le pouvoir exécutif ait une part prépondérante dans la désignation de ses membres, le rythme même de leur renouvellement ainsi que les usages qui se sont établis à cet égard lui assurent une indépendance suffisante tant à l'égard du pouvoir législatif que du

pouvoir exécutif métropolitains et lui confèrent un caractère de permanence à travers les fluctuations de la politique intérieure belge. Le fait que, traditionnellement, il est composé de spécialistes et d'anciens coloniaux particulièrement éminents, et non d'hommes politiques augmente encore cette garantie. Et l'on doit reconnaître que la formule s'est révélée heureuse puisque depuis la création du Conseil colonial, il est extrêmement rare, que, malgré son caractère purement consultatif, un gouvernement ait passé outre à ses avis.

La compétence et le souci de l'intérêt public dont le Conseil colonial a toujours fait preuve en matière législative garantissent à suffisance la valeur des présentations qu'il serait amené à faire pour les promotions de magistrats.

On pourrait sans doute objecter que les conseillers coloniaux ne connaissent pas personnellement la plupart des magistrats. Mais c'est le cas en Belgique de presque tous les conseillers provinciaux, aussi bien que des membres du Sénat, avant la visite de circonstances qui a fait l'objet de critiques justifiées ⁽¹⁾. Les conseillers coloniaux auront d'ailleurs d'autres moyens, beaucoup plus sûrs que pourrait l'être une courte entrevue, pour apprécier les candidats : indépendamment des publications juridiques coloniales que leurs fonctions les amènent nécessairement à consulter régulièrement, ils disposeront d'une documentation constituée par les dossiers des intéressés, leurs notes, les propositions des cours d'appel et l'avis du gouverneur général ainsi que de tous autres renseignements qu'ils pourraient solliciter de l'administration.

Modalités suggérées. En conclusion de l'exposé qui précède, le processus suivant paraît susceptible de donner

(1) Voir WARLOMONT, *op. cit.*, n° 354 et préface de P. TSCHOFFEN, p. 9.

toute garantie pour ce qui concerne les nominations de magistrats assis :

— présentation par chaque cours d'appel d'une liste double de candidats ;

— transmission de ces listes au ministre des colonies par l'intermédiaire du gouverneur général qui y annexerait ses avis ;

— présentation d'une liste double par le Conseil colonial qui disposerait, à cet effet, des dossiers des candidats outre la documentation transmise par le gouverneur général ;

— nomination par le Roi parmi les candidats présentés.

Bien entendu, les présentations seraient, comme en Belgique, rendues publiques. D'autre part, le pouvoir exécutif disposerait d'une marge largement suffisante : 6 candidats avec minimum de 2 au cas improbable où les trois listes seraient identiques.

Quant aux promotions à des fonctions au parquet, le système actuellement en vigueur, qui ne limite en rien le choix du pouvoir exécutif, pourrait être maintenu, compte tenu de la participation des magistrats du parquet général aux délibérations de la cour d'appel et des observations formulées par le rapport du conseil colonial à propos du décret du 5 juillet 1948 ⁽¹⁾. Sans doute conviendrait-il d'ajouter à la liste des magistrats du parquet les premiers substituts du procureur du Roi dont l'omission paraît résulter d'un oubli plutôt que d'une détermination volontaire du législateur.

Délais de nomination. Pour compléter la matière de l'avancement ; il reste à relever qu'aucun délai n'est actuellement prévu pour procéder à la nomination de nouveaux titulaires de places devenues vacantes. Or, la prolongation de ce délai est préjudiciable à la fois à la

⁽¹⁾ C. R. A., 1948, p. 1527.

bonne administration de la justice et au déroulement normal de la carrière des magistrats.

Une proposition judicieuse a été faite à cet égard par COLIN ⁽¹⁾ : l'obligation de nommer un nouveau titulaire dans les 6 mois de la vacance (compte tenu de la rapidité actuelle des communications, ce délai pourrait être ramené à 4 mois) et le report, avec rappel de traitement, de l'ancienneté du magistrat promu, à la date de la vacance.

Afin de réduire encore les délais, les cours d'appel devraient être habilitées, de même qu'en Belgique, à présenter leurs listes de candidats d'office ou sur réquisition du procureur général dès que s'ouvre une vacance, sans attendre d'y être invitées par le pouvoir exécutif.

GRADES, RANG HIÉRARCHIQUE, RÉMUNÉRATIONS ET PENSIONS.

Dénomination de certains grades. Alors que dans les cadres administratifs, les dénominations des grades et fonctions ont suivi le cours de l'évolution de la colonie, on s'en tient toujours, dans la magistrature, à plusieurs titres révélant un certain anachronisme. Leur maintien est d'autant moins justifiable qu'ils ne correspondent ni aux fonctions réellement exercées, ni aux titres métropolitains, et ce, malgré les intentions récemment affirmées par le législateur ⁽²⁾.

Dans les cours d'appel, le décret du 29 juillet 1955 a créé le grade nouveau de « premier conseiller ». En fait, les titulaires de ce grade exerceront exclusivement les fonctions de président de chambre. Pourquoi ne pas leur en conférer le titre ?

⁽¹⁾ COLIN, *op. cit.*, R. J. C. B., 1935, pp. 13 et 15.

⁽²⁾ Voir exposé des motifs du décret du 29 juillet 1955, C. R. A., 1955, p. 1102.

Les cours sont encore composées, outre les conseillers titulaires, de « conseillers suppléants ». Un suppléant est, dans le sens courant,

« celui qui remplace quelqu'un, qui fait fonction à son défaut » ⁽¹⁾.

Juridiquement, la suppléance est

« le remplacement temporaire, décidé et organisé par la loi, d'un agent par un autre agent » ⁽²⁾.

C'est bien ainsi qu'on l'entend en droit belge où les juges suppléants sont des magistrats non professionnels, à fonctions non permanentes. En droit congolais également, lorsqu'il s'agit de remplacer, par mesure provisoire, un conseiller absent ou empêché.

Dans le cas qui nous occupe, par contre, il s'agit de magistrats dont la fonction permanente est identique à celle des conseillers titulaires ; ils ne s'en distinguent que par le grade et le traitement qui sont analogues à ceux des juges-présidents et procureurs du Roi. Dans ces conditions, l'épithète « suppléant » manque non seulement d'élégance, mais aussi d'exactitude ; il est susceptible d'engendrer la confusion.

La solution la plus logique serait sans doute d'assurer, comme en Belgique, la correspondance entre le grade et la fonction en supprimant ce grade intermédiaire qui n'a d'ailleurs pas son correspondant au parquet général. Si pourtant son maintien était considéré comme indispensable, mieux vaudrait créer deux classes de conseillers que de conserver un titre ne correspondant à la réalité ni en droit, ni en fait.

Quant aux *parquets généraux*, ils comportent en Belgique outre le procureur général, un premier avocat général, ayant rang de président de chambre, des avocats généraux ayant rang de conseillers, et des substituts du

⁽¹⁾ Dictionnaire LITTRÉ-BEAUJEU.

⁽²⁾ H. CAPITANT, Vocabulaire juridique.

procureur général ayant approximativement rang de président ou de procureur du Roi de tribunal de 2^e classe. Au Congo, par contre, le titre de premier avocat général n'existe pas, mais la fonction de ce magistrat est exercée depuis le décret du 29 juillet 1955 par un « avocat général » ayant rang de premier conseiller. Quant aux substituts du procureur général, ils ont au Congo le rang, bien supérieur à celui de leurs collègues métropolitains, de conseillers de cour d'appel, mais ils exercent, en fait, les fonctions dévolues en Belgique aux avocats généraux : ils devraient en porter le titre.

L'incohérence que fait ressortir cet exposé disparaîtrait si, tant dans les cours d'appel que dans les parquets généraux, l'on appliquait au Congo les dénominations usitées en Belgique.

Les mêmes motifs valent pour les *tribunaux* : il existe en Belgique plusieurs classes de tribunaux ; c'est logique, car elles correspondent à une situation de fait, le président du tribunal d'un petit arrondissement de campagne n'ayant évidemment pas les mêmes responsabilités que celui du tribunal de Bruxelles.

Une différenciation analogue se retrouve, *mutatis mutandis*, au Congo. Il serait équitable qu'elle soit reconnue en faveur du président et du procureur du Roi, soit, comme en Belgique, par une échelle différentielle de traitement de base, soit par l'octroi d'une indemnité spéciale pouvant, par exemple, consister en un nombre, variable suivant les cas, d'annuités supplémentaires.

Les mêmes considérations imposent que les plus importants des tribunaux de première instance du Congo soient dotés d'un ou plusieurs vice-présidents.

Il faut relever enfin que les présidents de ces juridictions portent toujours le titre de « juge-président ». Cette dénomination se justifiait certes lorsque son titulaire était à la fois président et seul juge du tribunal auquel il était attaché. Il n'en est plus de même aujourd'hui, tous les

tribunaux de première instance de la Colonie comportant plusieurs magistrats du siège.

De même qu'en Belgique, le magistrat qui préside ces juridictions devrait donc porter le titre de « président ». C'est d'ailleurs ainsi que l'entend la charte coloniale (art. 18 et 18 bis résultant des lois des 27 juin 1935 et 11 juillet 1951). On peut donc en inférer que c'est abusivement que les décrets ont néanmoins maintenu le terme « juge-président ».

Rang hiérarchique. A différentes reprises, des voix autorisées se sont élevées contre la véritable « dévaluation » dont la magistrature coloniale a été l'objet depuis 1908, alors cependant que l'importance de sa mission n'a cessé de s'étendre. Lors de la réforme de 1934-1935 notamment, le gouvernement n'a pas maintenu le degré de parallélisme qui avait auparavant existé en matière statutaire entre les fonctionnaires et les magistrats, mais il l'a modifié au détriment de ces derniers ⁽¹⁾.

Il est juste d'observer que la réforme de 1947 a constitué un premier pas vers le rétablissement de la situation antérieure. Mais nous sommes encore loin du juste équilibre que l'État indépendant, dont on a tant critiqué l'attitude envers la magistrature, avait établi entre les deux pouvoirs : assimilation du président du tribunal d'appel, puis du procureur général aux vice-gouverneurs généraux ; des présidents de tribunaux et procureurs du Roi aux directeurs généraux ; des autres magistrats inférieurs aux commissaires de district de 1^{re} classe ⁽²⁾. Dans presque tous les cas, le décalage est actuellement d'un degré dans la hiérarchie coloniale.

Le souci du retour à cet équilibre devrait, semble-t-il,

⁽¹⁾ Voir notamment COLIN, Le nouveau statut des magistrats, *R. J. C. B.*, 1936, p. 1 ; F. DE LANNOY, Le ministère public et l'organisation judiciaire congolaise, *R. J. C. B.*, 1945, p. 135.

⁽²⁾ Décret du 31 décembre 1906 ; *Rec. Us.*, V, p. 849.

retenir l'attention du législateur à l'occasion de l'étude d'une réforme qui, s'il faut en croire le programme tracé par le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 24 juin 1955 ⁽¹⁾, aura pour effet d'intensifier dans la colonie le rôle des organes du pouvoir judiciaire.

Prérogatives diverses. Mais il faut encore ajouter que le décalage actuel est encore accentué dans une mesure non négligeable par le fait que les magistrats ne bénéficient généralement pas ou bénéficient dans une mesure beaucoup moindre des diverses prérogatives accordées par le statut ou en vertu du statut aux agents de l'administration au grade desquels ils sont assimilés. Dans ce domaine, aux questions de prestige se mêlent des questions matérielles souvent irritantes bien qu'inévitables : en fait, et la situation n'a pas changé à cet égard depuis les constatations effectuées par la commission d'enquête il y a 50 ans ⁽²⁾, la magistrature doit nécessairement dépendre de l'administration pour de multiples questions d'ordre intérieur intéressant le fonctionnement de ses services ainsi que les avantages en nature que le statut octroie au personnel : locaux judiciaires, transport du personnel, installation des bureaux, habitations, mobiliers, service, entretien, etc... En Belgique, où chaque ministère aussi bien que chaque pouvoir décentralisé est maître de son budget, où d'autre part le personnel reçoit sous forme de traitement ou d'indemnités la contre-valeur des avantages qui sont encore accordés en nature au personnel colonial, ces questions peuvent paraître anodines, sinon étranges.

Certes, pris isolément, chacun de ces éléments peut n'être qu'un détail. Mais l'ensemble de ces détails exerce une influence primordiale sur la vie quotidienne dans la colonie. Et le public, aussi bien que les intéressés, ne peut

⁽¹⁾ *Monit.*, 1955, p. 4702.

⁽²⁾ *Rec. Us.*, p. 540.

s'empêcher de tirer, des situations existantes, certaines comparaisons. Leurs conclusions sont, — c'est un fait qu'il faut bien reconnaître — que la magistrature est généralement considérée par l'administration comme une parente pauvre : il suffit pour s'en convaincre de comparer les installations des services judiciaires et celles des services administratifs ⁽¹⁾, les logements des magistrats et ceux des fonctionnaires auxquels ils sont assimilés.

Le remède radical à cette situation consisterait évidemment dans l'octroi au pouvoir judiciaire d'une indépendance budgétaire et matérielle totale à l'égard de l'administration. Mais cette solution serait onéreuse à un degré tel qu'il faut la considérer comme actuellement irréalisable. Il n'est d'ailleurs nullement nécessaire d'y recourir si l'administration veut faire preuve de bonne volonté.

Il suffirait à cet égard — car cette situation est le fait, non des hautes autorités administratives qui l'ignorent le plus généralement, mais d'agents subalternes chargés de ces « détails » — que des instructions soient données à ce personnel avec une autorité suffisante pour qu'on puisse être assuré de leur application.

Traitement. Nous avons signalé plus haut la lenteur de l'avancement dans la magistrature coloniale. La prolongation de la carrière a été, sur ce point, déterminante.

Il en résulte qu'aucun substitut, aucun juge ou premier substitut ne peut attendre d'une promotion un avantage matériel : il a généralement atteint, sinon dépassé le traitement du grade supérieur au moment où il y est appelé.

Compte tenu de ce que bien peu des magistrats pourront, quels que soient leurs mérites, mais par le seul effet de la loi du nombre, accéder vers la fin de leur carrière,

(1) Voir les échos parus dans *J. T. O.*, 1952, p. 56 ; 1955, p. 96.

à des grades plus élevés, cette considération constitue un élément de plus en faveur de la revalorisation des grades et traitements préconisée plus haut.

Indemnités. Mais il y a pis encore : lorsqu'un magistrat du parquet bénéficie d'une promotion dans la magistrature assise, il perd automatiquement l'indemnité de charge prévue par l'article 27 du statut pour les officiers du ministère public à raison de leur qualité de magistrats instructeurs. La légitimité de cette indemnité ne fait l'objet d'aucune contestation, compte tenu des charges et des responsabilités qui s'attachent à la fonction.

Mais le refus de toute indemnité compensatoire aux magistrats du siège est d'autant plus paradoxal que, conformément à la tradition métropolitaine, c'est à leur résidence même qu'ils travaillent ; qu'ils doivent par conséquent se procurer à leurs propres frais une bonne partie du mobilier, une machine à écrire et tous les accessoires constituant normalement l'équipement d'un bureau, les appareils d'éclairage et de ventilation ; qu'ils doivent supporter l'entretien de leur bureau, la consommation du courant électrique ; qu'ils doivent également se constituer une bibliothèque juridique et souscrire personnellement les abonnements aux revues indispensables, la seule contribution de la colonie à leur documentation consistant dans la fourniture du code congolais et de ses suppléments et le service des bulletins officiel et administratif.

Ce problème pourrait être résolu par l'octroi aux magistrats du siège d'un mobilier et d'un équipement conformes aux nécessités, comportant notamment les appareils d'éclairage et de conditionnement d'air répondant aux conditions du climat — il faut noter que ces installations existent dans tous les bureaux administratifs — ainsi que d'une indemnité de bibliothèque correspondant, à grade égal, à l'indemnité de charge des magistrats du parquet.

Ajoutons encore pour terminer cette question des indemnités que les motifs d'ailleurs parfaitement légitimes qui ont amené l'administration à accorder une indemnité de représentation à certains fonctionnaires sont tout aussi valables, non seulement pour les présidents de cour d'appel et les procureurs généraux auxquels est actuellement limité l'octroi de cette indemnité, mais encore pour tous les magistrats assumant la direction effective d'un parquet ou d'une juridiction ainsi que pour les hauts magistrats, au même titre que pour les fonctionnaires de grade équivalent.

Pensions. — Le décret du 9 janvier 1950 organise les pensions des magistrats sur la base de l'égalité avec celle des agents de l'administration.

En fait, cette égalité n'est équitable qu'en apparence ; ainsi que le faisait déjà ressortir le rapport du Conseil colonial relatif au décret du 20 août 1912 ⁽¹⁾, les magistrats coloniaux ne bénéficient généralement pas, à la fin de leur carrière, des fonctions honorables autant que lucratives, que le ministère, les organismes parastataux et les sociétés coloniales réservent généralement aux anciens fonctionnaires.

L'INTERPÉNÉTRATION DES MAGISTRATURES MÉTROPOLITAINES ET COLONIALES.

C'est dans cette interpénétration que réside, à tous égards, la vraie solution à la plupart des problèmes posés pour la magistrature coloniale. La question se pose à la fois pour les magistrats belges ayant pris du service dans la magistrature coloniale et pour les magistrats coloniaux arrivés à la fin de leur carrière ou obligés de l'interrompre pour des raisons de famille ou de santé. Les premiers peuvent sans doute, en vertu de l'article 33

(1) B. O., 1912, p. 851.

de la Charte coloniale, retrouver dans la métropole la place qu'ils occupaient avant de s'engager à la colonie ; mais leur avancement est irrémédiablement compromis. Quant aux autres, bien rares sont ceux qui ont pu, à leur retour en Belgique, être admis, à une place de débutant d'ailleurs, dans la magistrature métropolitaine ⁽¹⁾.

Les obstacles à cette interpénétration sont à la fois d'ordre constitutionnel, d'ordre législatif et d'ordre pratique.

Ainsi que l'a démontré l'étude des projets de loi déposés en 1928 et 1932, il serait contraire à la *constitution* de limiter le droit de présentation des corps constitués en leur imposant la désignation d'un certain nombre de magistrats coloniaux ⁽²⁾. Une modification à la constitution pourrait certes prévoir cette possibilité ou encore assimiler, pour le droit de présentation, un corps constitué de droit public colonial aux conseils provinciaux ; cette dernière solution toutefois ne serait de nature à résoudre la question que pour les cours d'appel et non pour les tribunaux. Mais, quoi qu'il en soit, il ne paraît pas que de telles modifications soient actuellement envisagées.

Si l'obstacle constitutionnel ne concerne que les magistrats du siège, les *conditions prévues dans la loi belge d'organisation judiciaire* intéressent tout autant les magistrats du parquet. Il serait possible au législateur métropolitain de les assouplir en assimilant les services judiciaires effectués au Congo à ceux effectués en Belgique.

Un premier pas a été fait à cet égard par la loi du 25 février 1954 modifiant l'article 123 de la loi belge d'organisation judiciaire. Il en résulte que, dans les mêmes conditions que les magistrats belges, des magistrats

⁽¹⁾ Voir les échos relatifs à cette question dans *J. T. O.*, 1950-1951, pp. 140 et 152.

⁽²⁾ On pourra trouver ces projets dans *Jur. Col.*, 1928, p. xvii. Le rapport des commissions réunies de la Justice et des colonies du Sénat est reproduit dans HEYSE, *op. cit.*, n° 452.

coloniaux pourront être présentés et nommés à la cour de cassation ⁽¹⁾.

Certes, l'intérêt pratique de cette mesure restera limité à de très rares cas ; mais le principe qu'elle affirme présente néanmoins une importance considérable.

Une modification analogue aux articles 17 et 69 de la loi d'organisation judiciaire serait encore nécessaire pour rendre légalement possible l'accès des magistrats coloniaux aux parquets, cours d'appel et tribunaux métropolitains.

L'obstacle légal étant supposé levé, resteraient à surmonter bien des *difficultés pratiques* résultant spécialement de la solidarité qui unit les membres de groupes traditionnellement aussi fermés que la magistrature : on y admet difficilement l'intrusion, à un grade de promotion, d'un « outsider ». Et cela se comprend, tant par le souci de maintenir les traditions auxquelles les jeunes sont formés dès le début de leur carrière que par les perturbations que de telles nominations apportent à l'avancement.

C'est donc à la création, au sein de la magistrature métropolitaine, d'un état d'esprit favorable aux magistrats congolais qu'il faut tendre. La cour de cassation pourra y contribuer par son exemple si, en exécution de la loi du 25 février 1954, elle propose l'admission dans son sein de l'un ou l'autre magistrat colonial ; le pouvoir exécutif le pourra également par des nominations dans des parquets, dans une mesure suffisamment prudente pour éviter toute réaction.

Mais on n'y arrivera réellement que si les magistrats coloniaux ont la possibilité de se faire connaître et apprécier dans les milieux judiciaires belges. Une seule

(1) Voir à ce sujet : DELLICOUR, La cour de cassation et la colonie ; *J. T. O.*, 1950-1951, p. 193. — A. SOHIER, La cour de cassation et la magistrature coloniale ; *J. T. O.*, 1954, p. 81. — J. VAN DAMME, L'accession des magistrats coloniaux à la cour de cassation ; *Belg. col.*, 1954, p. 61.

mesure paraît susceptible d'atteindre efficacement ce but : l'organisation de *stages* au cours de congés prolongés, suivant une formule analogue à celle qui permet la compénétration entre l'armée belge et la Force Publique.

Ces stages pourraient trouver leur contre-partie dans la possibilité pour des magistrats métropolitains, d'exercer pendant le même temps, des fonctions au Congo. L'une et l'autre des magistratures ne pourrait que gagner à ces échanges.

Sans doute leur organisation demandera-t-elle d'importants remaniements législatifs. Il sera probablement nécessaire de conférer aux bénéficiaires de ces stages la qualité de membre de l'une et l'autre des magistratures à la fois, ce qui serait un premier pas vers une interpénétration plus complète. L'examen de cette question sortirait du cadre du présent travail. Aussi nous bornons-nous à la poser en émettant le souhait qu'elle soit mise à l'étude.

Quelle que soit d'ailleurs la formule qui pourrait être envisagée, la réalisation d'une interpénétration devra être l'œuvre de la loi. Tant pour créer progressivement un climat favorable en y intéressant le législateur métropolitain que pour mieux assurer l'indépendance de la magistrature coloniale, nous croyons qu'il y aurait intérêt à ce que, dès à présent, les règles essentielles du statut soient fixées par la loi même.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
Les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire .	6
Les inévitables interférences	6
Le pouvoir exécutif et les tribunaux	8
Le pouvoir exécutif et le ministère public	11
Dualité de la fonction	11
Étendue de « l'autorité » ministérielle	12
Droit de veto	13
Le droit de veto au Congo	15
L'étendue du droit de vote	16
Le droit de veto au cours de l'instruction	18
Délégation de l'autorité ministérielle	20
Délégation au procureur général	23
Délégation au gouverneur général	24
Réformes possibles	25
Délégation relative au Ruanda-Urundi	26
L'arrêté-loi du 24 septembre 1942	28
Le privilège de juridiction	29
Compétence à l'égard du gouverneur du Ruanda-Urundi	29
L'exercice des poursuites	30
La citation directe	32
Quant aux principes de notre droit public	32
Quant aux intérêts des parties lésées	34
Mesure de guerre ?	35
Inconvénients de la citation directe	36
Projet du Conseil colonial	38
Modifications suggérées	40

Le statut des magistrats	41
Recrutement normal des magistrats	42
L'application des dispositions légales	42
Le stage au service territorial	42
La suppression du stage à la territoriale	44
Nécessité d'une revision des modalités d'engagement ...	45
La formation juridique des candidats	47
La formation coloniale	48
L'intervention du pouvoir exécutif dans le recrutement	53
Réglementation suggérée	54
Les engagements exceptionnels	58
Les déplacements de magistrats du siège	59
Le régime actuel	59
Quant à la forme	62
Les déplacements provisoires se justifient-ils ?	62
Garanties nécessaires	65
Modifications proposées	67
Suggestion complémentaire	68
Discipline et retraite anticipée des magistrats	69
Régime disciplinaire	71
Mise à la retraite anticipée	72
Relève anticipée des fonctions	72
Modifications proposées	73
L'avancement des magistrats de carrière	73
Cotation des magistrats assis	73
L'avancement au Congo et en Belgique	73
Nécessité d'une réforme	75
Modalités suggérées	77
Délais de nomination	78
Grades, rang hiérarchique, rémunérations et pensions	79
Dénomination de certains grades	79
Rang hiérarchique	82
Prérogatives diverses	83
Traitement	84
Indemnités	85
Pensions	86
L'interpénétration des magistratures, métropolitaine et coloniale	86

