Inspection Générale du Travail en RDC : Portée juridique du pouvoir de constatation des infractions et dérive transactionnelle

Gratien MONGBANKLIJE IYENDO
Apprenant en D.E.S/D.E.A, faculté de droit
Département de droit pénal et criminologie
Université de Kinshasa, République Démocratique du Congo
gratienmongbanklije@gmail.com

Résumé : Cet article met en lumière les pratiques transactionnelles de l'Inspection Générale du Travail (IGT) qui créent au système judiciaire congolais une crise de légalité fragilisant le droit pénal du travail. Il met également en lumière le double statut des inspecteurs et contrôleurs du travail qui ne relèvent pas que de l'administration publique, mais aussi du pouvoir judiciaire, comme OPJ à compétence restreinte placés sous l'œil vigilent du Ministère public ; conformément au double serment qu'ils prêtent devant la Cour d'Appel et devant le Procureur de la République du ressort. A ce titre, ils recherchent des infractions, proposent l'amende transactionnelle, dressent des PV et doivent saisir le parquet. Pourtant, ils interceptent et retiennent dans leurs bureaux des dossiers d'infractions graves passibles d'emprisonnement pour les solder par des arrangements financiers. Cela en violation de l'article 9 du Code de procédure pénale qui confine la transaction aux seules infractions punies exclusivement d'amende. Afin de garantir la protection des travailleurs, l'article propose bien de solutions, notamment un cloisonnement hermétique des circuits procéduraux.
Mots-clés : Action publique, Amende transactionnelle, Inspecteur et contrôleur du travail, Monopole du Ministère Public, OPJ à compétence restreinte, Ordre public social, RDC.

Abstract : This article highlights the transactional practices of the General Labor Inspectorate (IGT), which create a crisis of legality within the Congolese judicial system, thereby undermining criminal labor law. It also sheds light on the dual status of labor inspectors and controllers, who depend not only on the administration but also on the judicial authority as judicial police officers with restricted jurisdiction under the watchful eye of the Public Prosecutor's Office. This aligns with the dual oath they take before the Court of Appeal and the local Republic Prosecutor. In this capacity, they investigate offenses, propose transactional fines, draw up official reports PV, and are required to refer cases to the prosecutor's office. However, they intercept and retain files in their offices involving serious offenses punishable by imprisonment, settling them through financial arrangements. This violates Article 9 of the Code of Criminal Procedure, which restricts settlements solely to offenses punished exclusively by fines. In order to guarantee the protection of workers, the article proposes solid solutions, notably a strict and hermetic separation of procedural channels.
Keywords : Public Prosecution, Administrative Settlement, Labor Inspector, Monopoly of the Public Prosecutor's Office, Special OPJ, Social Public Order, Democratic Republic of the Congo.

Introduction

Le droit du travail[1] moderne repose sur une logique fondamentalement protectrice. Historiquement, ce droit est né de la nécessité de corriger le déséquilibre structurel existant entre le détenteur du capital, dit employeur et le travailleur[2], il s'est progressivement affirmé comme un droit d'ordre public social dont la finalité première demeure la protection de la dignité humaine dans les rapports professionnels. En droit congolais, cette vocation protectionniste trouve sa matérialisation institutionnelle dans l'Inspection Générale du Travail (IGT), qui est un organe administratif investi d'une mission de surveillance, de contrôle et de police sociale en vue d'assurer l'application effective de la législation du travail.

Toutefois, il s'observe que derrière cette mission administrative classique se dissimule une réalité juridique beaucoup plus complexe. En effet, l'inspecteur et le contrôleur du travail ne sont pas des simples agents administratifs chargés de constater des irrégularités professionnelles ; ils sont également détenteurs de prérogatives à caractère répressif qui les rapprochent substantiellement des organes de police judiciaire. Cette dualité fonctionnelle résulte directement de la loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail telle que modifiée et complétée par la loi n°16/010 du 15 juillet 2016 et de l'Ordonnance n°14/080 du 8 décembre 2014 portant statut du personnel de l'Inspection Générale du Travail, ainsi que des textes organisant la police judiciaire, notamment l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et agents de police judiciaire près les juridictions de droit commun. Par le mécanisme du procès-verbal de constatation des infractions sociales, l'inspecteur et le contrôleur du travail interviennent ainsi dans le champ sensible du droit pénal du travail, c'est-à-dire dans l'espace où la violation de la norme sociale cesse d'être une simple irrégularité administrative pour devenir une atteinte à l'ordre public pénal.

Cependant, l'évolution contemporaine des pratiques administratives révèle une extension préoccupante du pouvoir transactionnel exercé par l'Inspection Générale du Travail. De nombreuses infractions prévues et réprimées par le Code du travail, y compris celles assorties de peines privatives de liberté, nous en voulons pour

[1] P. Denis, P. Blondiau et N. Hautenne définissent le droit du travail comme étant « *l'ensemble des normes applicables aux relations individuelles et collectives qui naissent entre les employeurs du secteur privé et ceux qui travaillent sous leur autorité* ». In, Jean-Petit MULUME ZIHALIRWA, *Travail et la sécurité sociale*, Université de Bukavu, faculté de droit, année académique, 2022-2023, pp. 4-5. Il en découle un risque du fait de méconnaître les relations du travail qui existent entre les travailleurs et certaines personnes publiques qui peuvent être soumises au code du travail congolais tel que prévu à l'article 1er. Selon Jean-Petit MULUME IHALIRWA, le droit du Travail est défini comme étant « *l'ensemble des règles juridiques qui régissent les relations individuelles et collectives nouées entre les employeurs soumis au code du travail et ceux qui travaillent sous leur autorité et qui reçoivent, en contrepartie, une rémunération.* ». En résumé, comme le renseigne J. MASANGA PHOBA MVIOKI, *Droit du travail*, 5ème édition revue et argumentée, juillet 2013, p. 4. « *Le droit du travail s'appliquera aux employeurs et aux travailleurs du secteur privé ; aux travailleurs des entreprises publiques et aux salariés des services publics engagés par le contrat du travail* ».

[2] Aux termes de l'article 1er point 1 de la loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant code du travail telle que modifiée et complétée par la loi n°16/010 du 15 juillet 2016, nous définissons le Travailleur comme : « *toute personne physique en âge de contracter, quels que soient son sexe, son état civil et sa nationalité, qui s'est engagée à mettre son activité professionnelle, moyennant rémunération, sous la direction et l'autorité d'une personne physique ou morale, publique ou privée, dans les liens d'un contrat de travail […]* ». Lire sur le « Travailleur » J. LOKO OMADIKUNDJU, *Droit du travail, Note de cours*, justou, Kinshasa, 2024, pp. 24-25.

preuve les infractions punies par les articles 322, 323, 324 et 325 du code du Travail ; 187 de la loi portant protection de l'enfant ; et 174d, 174j du code pénal congolais, semblent aujourd'hui faire l'objet de règlements administratifs internes consistant essentiellement en des amendes transactionnelles négociées entre l'administration et les contrevenants. Cette pratique, qui tend progressivement à substituer la logique transactionnelle à la logique juridictionnelle, soulève un problème fondamental de légalité procédurale et de théorie générale de l'action publique. Comme nous le savons tous, en droit pénal congolais, l'action publique relève du monopole exclusif du Ministère Public, gardien de la légalité pénale et représentant de la société dans la répression des infractions. Par ailleurs, l'officier de police judiciaire, quelle que soit la spécificité de sa compétence, ne peut outrepasser juridiquement le pouvoir lui délégué par le ministère public, pour lequel il a reçu l'habilitation, entre autres celui de rechercher et de constater les infractions ; ce pouvoir bien que classé parmi les pouvoirs commun entre le ministère public et l'officier de police judiciaire[3], demeure sous l'autorité et la surveillance du Parquet.

En dépit de ce qui précède, une question de droit mérite d'être posée : en droit congolais, la pratique d'amende transactionnelle des inspecteurs et contrôleur du travail respecte-t-elle le principe de légalité pénale et du monopole du Ministère public dans l'exercice de l'action publique ?

L'intérêt de cette réflexion dépasse largement le seul cadre technique du droit du travail. Il touche, en réalité, à l'équilibre institutionnel entre administration et justice, à la séparation des fonctions administrative et judiciaire ainsi qu'à l'effectivité même de la répression pénale sociale. Car derrière la question de la transaction administrative se joue également celle de la crédibilité du droit pénal du travail qui se veut instrument de protection des travailleurs. Il s'observe en pratique, une sorte de banalisation qui, en effet, transforme la sanction pénale en droit du travail en simple mécanisme financier dépourvu de véritable portée dissuasive, favorisant ainsi une forme d'impunité. À cet égard, il convient de soutenir que l'inspecteur et le contrôleur du travail disposent effectivement de certaines prérogatives judiciaires en leur qualité d'officier de police judiciaire à compétence spéciale, mais ses pouvoirs demeurent strictement limités par les règles du décret du 6 août 1959 portant code de procédure pénale tel que modifié et complété par la loi n°15/024 du 31 décembre 2015. C'est ainsi que la transaction administrative ne saurait donc légalement s'étendre aux infractions assorties d'une peine privative de liberté sans constituer un excès de pouvoir ainsi qu'une violation du principe de légalité des poursuites.

Ainsi, pour vérifier cette hypothèse, la présente étude analysera successivement le fondement juridique et le statut particulier de l'inspecteur et contrôleur du travail en droit congolais (I), ensuite, nous allons examiner le régime juridique de la transaction en matière d'infractions sociales (II), enfin, nous apprécierons les implications juridiques de la dérive transactionnelle sur l'ordre public social (III).

[3] J-M. TASOKI MANZELE, *Procédure pénale congolaise, Note de cours*, Université de Kinshasa, faculté de droit, 2020, p. 153. « Dans le cadre de l'enquête, l'officier du ministère public autant que l'officier e police judiciaire ont en commun le pouvoir de dresser les procès-verbaux. La loi reconnait cependant à l'officier du ministère public des pouvoirs propres. »

1. Le fondement juridique et le statut particulier de l'inspecteur et contrôleur du travail en droit congolais

L'analyse de la problématique relative au pouvoir transactionnel de l'Inspection Générale du Travail impose une clarification préalable du statut juridique de ses agents ainsi que de la nature exacte des prérogatives qui leur sont reconnues par le droit positif congolais. En effet, la compréhension des dérives observées dans la pratique administrative contemporaine suppose nécessairement une distinction rigoureuse entre les fonctions administratives de l'inspecteur et du contrôleur du travail et leurs fonctions judiciaires.

1.1. Du fondement légal de la mission de contrôle de l'Inspection Générale du Travail

Il convient de noter que l'Inspection Générale du Travail trouve son fondement juridique principalement dans la Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail, telle que modifiée et complétée par la Loi n°16/010 du 15 juillet 2016. Aux termes de l'article 187 de ce texte, l'Inspection du travail est chargée de :

> assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des femmes, des enfants et des personnes avec handicap, aux conflits collectifs, aux litiges individuels du travail, à l'application des conventions collectives, à la représentation du personnel et d'autres matières connexes ; fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales ; donner des avis sur les questions relatives à l'établissement ou à la modifications d'entreprises et d'organismes soumis à une autorisation administrative ; porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus que révélerait l'application des dispositions légales et qui ne sont pas ouverts par celles-ci.[4]

Il y a lieu de noter que l'inspection générale du travail est seule compétente pour assurer ces missions sur toute l'étendue du territoire national. Elle comprend une direction centrale et des directions provinciales et locales[5]. Les inspecteurs du travail assurent toutes les tâches dévolues à l'inspection générale du travail avec la collaboration des contrôleurs du travail et l'assistance du personnel nécessaire au bon fonctionnement du service. Ainsi, un décret du Premier ministre, censé avoir fait l'objet de délibération en conseil des ministres organise et prévoit le fonctionnement de l'inspection générale du travail.

Il convient de signaler qu'un inspecteur du travail du ressort est investi de plusieurs pouvoirs. Hormis ces pouvoirs, l'inspecteur du travail attaché à l'inspection générale du travail est compétent pour :

[4] Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail, telle que modifiée par la Loi n°16/010 du 15 juillet 2016, art. 187.
[5] *Ibid*., art. 188.

> connaître de tout litige du travail se rapportant à l'exercice de sa mission telle que définie à l'article 187 notamment : les litiges individuels du travail pour lesquels l'une des parties aura été mise dans l'impossibilité matérielle d'initier ou de poursuivre jusqu'à terme la procédure de conciliation devant l'Inspecteur du Travail du ressort ; les conflits collectifs du travail affectant plusieurs établissements d'une même entreprise ou affectant plusieurs entreprises d'un ou des plusieurs secteurs d'activité relevant de plus d'un ressort de l'Inspection du Travail. Il est également compétent pour effectuer les visites spéciales d'inspection en matière de sécurité technique, santé au travail, main-d'œuvre, institution de prévoyance sociale, c'est-à-dire mutuelles et assurances négociation des conventions collectives à caractère national et contre-enquêtes. Les Inspecteurs attachés aux Inspections du Travail des provinces, des districts ou des territoires peuvent y trouver la compétence, mais dans les limites de leurs juridictions respectives[6].

Ces dispositions confèrent aux inspecteurs du travail d'importants pouvoirs de contrôle et d'investigation. Elles leurs donnent notamment le droit de pénétrer librement dans les établissements soumis à leur surveillance, de procéder à des enquêtes, de recueillir des renseignements et de constater les violations des prescriptions légales et réglementaires[7]. À cet égard, l'article 197 du Code du travail leur reconnaît expressément plusieurs autres pouvoirs, y compris *celui de constater la violation des dispositions légales par des procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, lesquels doivent être transmis à l'autorité hiérarchique compétente*[8]. Le législateur congolais entend ici, garantir l'efficacité de ces missions en attribuant aux procès-verbaux de l'inspection générale du travail *une force probante*[9] particulière. « *Ceux-ci font foi jusqu'à preuve contraire »,* traduisant ainsi la volonté du législateur de renforcer l'autorité des constatations opérées par les inspecteurs du travail.

Ainsi, il convient de noter que derrière cette apparente mission administrative de contrôle se profile une réalité juridique beaucoup plus complexe. En ce sens que, ces missions de contrôle de l'inspecteur et du contrôleur du travail cessent en principe d'être exclusivement administratives dès lors qu'ils interviennent dans la constatation d'infractions pénales.

---

[6] *Ibid.*, art. 192.

[7] Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail, telle que modifiée par la Loi n°16/010 du 15 juillet 2016, art. 196.

[8] *Ibid.,* art. 197 litera c. ce litera trouve son complément dans l'art. 1er de l'ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et agent de police judiciaire près les juridictions de droit commun. Aux termes de cet article, « la police judiciaire est exercée, sous la direction et la surveillance du ministère public par les personnes désignées à cet effet par la loi ou par arrêté du président du Conseil judiciaire, procureur général de la République. », et dans l'art. 2 qui dispose que « la police judiciaire est chargée, suivant les distinctions établies par la loi ou les règlements, de rechercher et constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs aussi longtemps qu'une information n'est pas ouverte. Lorsqu'une information est ouverte, elle exécute les délégations du magistrat instructeur et défère à ses réquisitions ».

[9] Lire sur la force probante : J-M. TASOKI MANZELE, *Op. cit.*, P. 68.

1.2. De la qualité d'officier de police judiciaire à compétence spéciale des inspecteurs et contrôleurs du travail

Il sied de noter que la constatation des infractions en matière du travail constitue une activité à caractère intrinsèquement judiciaire. C'est précisément pour cette raison que le droit congolais reconnaît aux inspecteurs et contrôleurs du travail la qualité d'officier de police judiciaire à compétence spéciale. Cette qualité résulte notamment des dispositions combinées du Code du travail et des textes régissant la police judiciaire en RDC, ainsi que ceux qui règlementent l'administration relative au personnel de l'inspection générale du travail, IGT en sigle.

Il en découle que l'inspecteur et le contrôleur du travail ont une double casquette qui leur confère un pouvoir énorme, en prêtant serment devant la cour d'Appel du ressort aux termes de l'article 194 du code du Travail tel que modifié et complété à ce jour qui dispose que

> Avant leur entrée en fonction, les Inspecteurs et les Contrôleurs du Travail, , prêtent le serment suivant : "je jure, devant Dieu et la Nation, fidélité et obéissance à la Constitution et aux lois de la République Démocratique du Congo, de remplir fidèlement ma charge et de ne pas révéler, même après avoir quitté le service, les secrets de fabrication ou de commerce ou les procédés d'exploitation dont j'aurai pu prendre connaissance dans l'exercice de mes fonctions"[10].

Et devant le Procureur de la République près le tribunal de grande instance du ressort conformément à l'article 12 de l'Ordonnance n°14/080 du 08 décembre 2014 portant règlement d'administration relative au personnel de l'inspection générale du travail, IGT en sigle en ces termes

> En vue d'accomplir de manière efficience sa mission et en sa qualité d'officier de police judiciaire à compétence restreinte, l'Inspecteur ou le Contrôleur du travail prête, devant le Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance du ressort le serment suivant : "je jure obéissance à la Constitution et aux lois de la République Démocratique du Congo, de remplir fidèlement les fonctions qui me sont confiées et d'en rendre loyalement compte à l'officier du Ministère public" »[11].

Il appert qu'aux termes de leur serment tel que prévu à l'article 12 précité, l'inspecteur et le contrôleur du travail jurent non seulement obéissance à la constitution et aux lois de la République Démocratique, mais ils jurent également de remplir fidèlement les fonctions qui leur sont confiées et *d'en rendre loyalement compte à l'officier du ministère public*.

Il résulte de ce qui précède que, si pour les autres pouvoirs notamment celui de connaitre les litiges individuels et collectifs du travail ; de demander à l'employeur les enseignements et statistiques au sujet de des travailleurs ou de leurs conditions de

[10] Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail, telle que modifiée par la Loi n°16/010 du 15 juillet 2016, art. 194.
[11] L'Ordonnance n°14/080 du 08 décembre 2014 portant règlement d'administration relative au personnel de l'inspection générale du travail, IGT en sigle, art. 12. lire également l'ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et agent de police judiciaire près les juridictions de droit commun, art. 7.

travail ; de formuler des observations et prodiguer des conseils ; de mettre l'employeur ou son représentant en demeure[12] ; le rapport doit être fait à l'inspecteur général du travail, qui est l'autorité hiérarchique compétente, par le truchement du chef de mission et du directeur. En revanche, lorsqu'ils agissent dans le cadre de la recherche et de la constatation des infractions pénales, tel que vu supra au litera c de l'article 197, l'inspecteur et le contrôleur du travail deviennent auxiliaires de justice soumis à l'autorité du Ministère Public. Ce pouvoir précis relève alors du droit processuel pénal et doit impérativement respecter les règles gouvernant l'exercice de l'action publique. Il convient de préciser que l'officier du ministère public tire cette compétente des lois congolaises en vigueur, notamment les articles 1er et 3 de l'ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et agent de police judiciaire près les juridictions de droit commun, ainsi que de l'article 1er du décret du 6 août 1959 portant code de procédure pénale tel que modifié et complété par la loi n°15/024 du 31 décembre 2015.

Il s'observe en pratique que, cette dualité fonctionnelle – administrative et judiciaire – des inspecteurs et contrôleurs du travail constitue précisément le point de départ des difficultés juridiques liées au recours excessif de l'amende transactionnelle. Car si l'inspecteur et contrôleur du travail disposent effectivement du pouvoir de constater les infractions en matière du travail, il reste à déterminer si cette prérogative leur confère également le pouvoir d'en disposer librement par voie d'amende transactionnelle.

2. Du régime juridique de l'amende transactionnelle en droit processuel congolais

De prime à bord, il sied de noter que le recours à l'amende transactionnelle constitue une exception procédurale dont le régime juridique demeure strictement encadré par le droit pénal congolais, mieux par la procédure pénale congolaise. La pratique de l'Inspection Générale du Travail qui s'observe depuis lors ne cesse cependant à étendre ce mécanisme au-delà des limites légalement admises. Cela au détriment du principe du monopole du Ministère public dans l'exercice de l'action publique.

2.1. Du monopole du Ministère Public dans l'exercice de l'action publique

Il convient de noter que, le Ministère public est un corps de magistrats de carrière affectés au parquet et qui sont chargés d'exercer l'action publique. En ce sens que le ministère public chapeaute l'ensemble de l'arsenal judiciaire et occupe une place essentielle dans le fonctionnement de l'institution judiciaire. Parmi ces magistrats de carrière, l'on trouve les magistrats du parquet ou magistrats debout qu'on appelle également officier du ministère public. Ils requièrent l'application de la loi et veillent aux intérêts généraux de la société et de la justice[13]. L'article 67 de la loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire lui confère le pouvoir de rechercher les infractions aux

[12] Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail, telle que modifiée par la Loi n°16/010 du 15 juillet 2016, art. 197 litera a, b, d, e et f.
[13] J-M. TASOKI MANZELE, *Op. cit.*, p. 42.

actes législatifs et réglementaires qui sont commises sur le territoire de la République Démocratique du Congo. […].

En droit pénal congolais, l'action publique appartient exclusivement au Ministère Public, sa prérogative de représentant du pouvoir exécutif lui en donne le droit. C'est ainsi que l'officier de police judiciaire, quelle que soit la spécificité de sa compétence, ne dispose que d'un pouvoir de recherche et de constatation des infractions. Son rôle consiste essentiellement à réunir les éléments nécessaires à la manifestation de la vérité avant de transmettre le dossier à l'autorité judiciaire compétente. Toutefois, le législateur a reconnu au ministère public le droit de déléguer à l'officier de police judiciaire certains de ses pouvoirs. Cette délégation de pouvoir se manifeste par voie de *réquisition d'information*[14].

Ainsi, dès lors qu'une infraction en matière du travail est régulièrement constatée par procès-verbal, l'inspecteur ou le contrôleur du travail est juridiquement tenu de transmettre ce procès-verbal au Ministère Public. Il ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire lui permettant de retenir le dossier judiciaire, mieux le dossier pénal, dans le circuit administratif afin d'en négocier l'extinction par voie d'amende transactionnelle. Une telle pratique reviendrait à attribuer à l'administration du travail un pouvoir de disposition sur l'action publique, pourtant réservé au seul Ministère Public. Elle constituerait également une violation du principe de séparation des fonctions administrative et judiciaire.

2.2. Des limites matérielles de l'amende transactionnelle en droit pénale du travail

> L'amende transactionnelle, prévue à l'article 9 du code de procédure pénale, est une sanction pénale qui intervient avant qu'un jugement définitif sur le fond ne soit prononcé. Elle peut être prononcée soit par l'officier de police judiciaire, soit par le ministère public, lesquels estiment en lieu et place d'une juridiction. L'épithète «transactionnelle «ne signifie pas que l'officier de police judiciaire ou le ministère public transige sur le montant mais plutôt sur le principe. Le paiement de l'amende transactionnelle n'implique pas aveu de culpabilité d'autant plus que l'auteur présumé de l'infraction peut se rétracter et revenir sur le paiement qu'il a effectué.[15]

L'article 9 du décret du 6 août 1959 portant code de procédure pénale tel que modifié et complété par la loi n°15/024 du 31 décembre 2015 dispose en son alinéa 1er que : « *Pour toute infraction de sa compétence, l'officier de police judiciaire peut, s'il estime qu'à raison des circonstances la juridiction de jugement se bornerait à prononcer une amende et éventuellement la confiscation, inviter l'auteur de l'infraction à verser au trésor une somme dont il détermine le montant sans qu'elle puisse dépasser le maximum de l'amende encourue augmentée éventuellement des décimes légaux.* »[16]. Cependant, l'analyse des dispositions légales dans le code du travail et ailleurs, relatives à des pénalités, révèlent que toutes les incriminations au droit du

[14] *Ibid*., p. 74.
[15] E-J. LUZOLO BAMBI LESSA et N-A. BAYONA ba Meya*, Manuel de procédure pénale*, Presses Universitaires du Congo, PUC, Kinshasa, 2011, p. 383.
[16] Décret du 6 août 1959 portant code de procédure pénale tel que modifié et complété par la loi n°15/024 du 31 décembre 2015n art. 9 al. 1er.

travail ne sont pas punies que d'amende. Certaines sont punies seulement d'amende, d'autres sont punies de servitude pénale (SP) et d'amende, d'autres encore sont punies de servitude pénale et/ou d'amende.

Il convient de noter que la notion d'amende transactionnelle telle que prévue par l'alinéa 1er de l'article 9 du code de procédure pénale montre que l'amende transactionnelle ne peut être actionnée, premièrement, que lorsque l'infraction n'est punie que d'amende et deuxièmement, lorsque l'officier de police judiciaire estime qu'à raison des circonstances la juridiction de jugement se bornerait à prononcer une amende. Comme le souligne J-M. TASOKI MANZELE (2020. P. 72), la transaction, selon l'esprit et la lettre de l'article 9 du code de procédure pénale, ne peut être juridiquement admissible qu'à l'égard des infractions punies exclusivement d'une peine d'amende[17]. En d'autres termes, dès lors qu'une disposition pénale prévoit une peine privative de liberté, même à titre alternatif, le recours à la transaction administrative devient légalement impossible au niveau de l'officier de police judiciaire.

Il y a lieu de souligner ici que, cette formulation du législateur « *s'il estime qu'à raison des circonstances la juridiction de jugement se bornerait à prononcer une amende*.» mérite d'être interprétée avec soin, car nous estimons qu'elle prête à confusion et crée une ambiguïté entre l'esprit de la loi et sa lettre, laissant ainsi une brèche aux officiers de police judiciaire de pouvoir proposer l'amende transactionnelle en cas d'infractions punies d'amende et/ou de servitude pénale. Nous en voulons pour preuve, l'alinéa 1er de l'article 46 du code pénal ordinaire qui dispose que : « *Quiconque a volontairement fait des blessures ou porté des coups est puni d'une servitude pénale de huit jours à six mois et d'une amende de vingt-cinq à deux cent zaïre ou d'une de ses peine seulement* »[18]. Il est à relever que cette formulation « *Ou d'une de ses peines seulement* », ne laisse que deux possibilités au juge :

- Soit, il prononce la peine de servitude pénale et la peine d'amende ;
- Soit il se borne à prononcer uniquement l'une d'elles : la servitude pénale ou *l'amende*.

C'est en ce sens que nous déplorons cette formulation de l'alinéa 1er de l'article 9 du code de procédure pénale qui donne une sorte de pouvoir d'appréciation à un officier de police judiciaire. Ce qui implique d'ailleurs une insécurité juridique sans pareille, surtout lorsque nous nous trouvons face aux inspecteurs et contrôleurs du travail dont la plupart ne sont pas des juristes. Comme le souligne E-J. LUZOLO BAMBI LESSA et N-A. BAYONA Ba Meya (2011, p. 384) qui s'en vont à déplorer le principe même d'amende transactionnelle en ces termes :

> Le principe même de l'amende transactionnelle amène un officier de police judiciaire, donc un non juriste, à se substituer à une juridiction

[17] J-M. TASOKI MANZELE, *Op. cit*., p. 72. « Par ailleurs, mue par l'idée de renforcer la répression, la loi de 2006 a formellement interdit au magistrat instructeur de proposer à un inculpé le paiement d'une amende transactionnelle en cas de violences sexuelles198. Le législateur a entendu privilégier ici la répression plutôt qu'une justice négociée. Néanmoins, l'on est en droit de se poser la question de savoir si cette disposition légale en valait vraiment la peine. Il est suffisamment connu que le magistrat du parquet ne peut proposer à l'inculpé de payer une amende transactionnelle que dans la mesure où il est convaincu que si jamais l'inculpé était renvoyé en jugement, le juge se bornerait à ne prononcer à sa charge qu'une peine d'amende.».

[18] Décret du 30 janvier 1940 portant code pénal congolais tel que modifié et complété à ce jour, art. 46 al. 1er.

> sur le plan même de l'appréciation de la gravité de l'infraction et de la fixation des dommages-intérêts. Comment un officier de police judiciaire peut-il, sans formation juridique complète, se comporter comme un tribunal, notamment pour appliquer les règles de la responsabilité civile pour fixer les dommages-intérêts.[19].

Ainsi, lorsque l'infraction est punie exclusivement d'amende, l'inspecteur et le contrôleur du travail, en leur casquette d'OPJ à compétence matérielle restreinte, peuvent inviter l'auteur de l'infraction à verser au Trésor une somme dont ils déterminent le montant […]. C'est ailleurs la procédure que nous observons actuellement à l'inspection générale du Travail, qui saisit souvent la DGRAD en vue de percevoir les amendes pour le compte du trésor après que ses agents, en l'occurrence l'inspecteur et le contrôleur du travail, lui ont transféré le procès-verbal sous forme de note de perception. Par contre, lorsqu'il s'agit des infractions punies de servitude pénale et d'amende ou celles punies de servitude pénale et/ou d'amende, conformément notamment aux articles 322, 323, 324 et 325 du code du Travail ; 187 de la loi portant protection de l'enfant ; et 174d, 174j, 46 al. 1er du code pénal congolais, les inspecteurs et contrôleurs du travail sont appelés à saisir directement le parquet en transférant à l'officier du ministère publique le dossier par PV pour fins utiles et en informe l'autorité administrative hiérarchiquement compétente par voie de rapport de mission.

Malgré cela, il s'observe amèrement que, les inspecteurs et les contrôleurs du travail, officiers de police judiciaire de leur état, continuent à transiger même pour les infractions punies d'emprisonnement. Ils travestissent la loi pénale et s'adonnent à des pratiques judiciaires en marge de la loi, laissant ainsi au procès pénal un goût d'inachevé et d'impuni[20].

3. Des implications juridiques de la dérive transactionnelle sur l'ordre public social

La généralisation des règlements transactionnels administratifs en matière d'infractions en droit du travail produit des conséquences particulièrement préoccupantes sur l'effectivité du droit pénal du travail ainsi que sur la protection des travailleurs.

3.1. De l'affaiblissement de la répression pénale sociale

Le droit pénal du travail poursuit une finalité essentiellement dissuasive et protectrice. Il vise non seulement à sanctionner les violations de la législation sociale, mais également à prévenir les atteintes à la dignité et à la sécurité des travailleurs. Cependant, la substitution systématique des poursuites judiciaires par des transactions financières tend à neutraliser cette fonction répressive. Ce qui implique que les employeurs contrevenants considèrent progressivement les sanctions par amende transactionnelle, c'est-à-dire les sanctions économiques, comme de simples charges d'exploitation intégrées au fonctionnement normal de l'entreprise.

[19] E-J. LUZOLO BAMBI LESSA et N-A. BAYONA ba Meya, Op. cit., p. 384.
[20] J-M. TASOKI MANZELE, *Op. cit*.

Le constat sur le terrain révèle que cette situation qui prive la sanction de sa portée exemplaire et dissuasive favorise non seulement l'impunité, mais également une sorte de mépris des employeurs vis-à-vis des inspecteurs et contrôleurs du travail. Elle réduit ainsi leur autorité et celle de la loi pénale. En effet, aussi longtemps que cette pratique de recourir à la transaction à tout bout de champ continuera même pour les infractions punies d'emprisonnement, la protection des travailleurs que prône l'Organisation International du Travail (OIT), la lutte contre l'impunité et la misère des travailleurs ne resteraient que lettre morte.

3.2. De la dénaturation de la finalité protectrice du droit du travail

Si la consécration normative des droits des travailleurs fonde leur protection juridique, elle ne suffit pas, à elle seule, de justifier le recours à la sanction pénale. En effet, le droit pénal a une importance sans pareille, comme le souligne Nyabirungu Mwene SONGA (2007, p. 15), « *le droit pénal est un instrument immédiat au service de l'ordre public et de la tranquillité publique […]* [21]». Son intervention dans les relations de travail répond à une logique spécifique qui dépasse la simple reconnaissance des droits pour s'inscrire dans une dynamique d'effectivité et de garantie.

Le droit pénal du travail apparait ainsi comme un prolongement du droit du travail, ayant pour but d'assurer le respect des devoirs professionnels en interdisant pénalement toute sorte de comportements qui pourront causer préjudice aux autres, que ça soit dans leur vie ou dans leurs activités professionnelles. Ce but rentre dans le même sillage du but général du droit pénal qui consiste à « *faire respecter les devoirs de base, ceux qui nous interdisent de nuire aux autres dans leur vie et leur être, ou de les priver de leur liberté et de leur propriété* [22]». Il est en outre, destiné à assurer l'effectivité des normes protectrices par la menace de sanctions. Ainsi, la sanction pénale ou encore, la peine, se voit comme un outil par excellence du droit pénal, en ce qu'elle matérialise le but par lui poursuivi en imposant une souffrance à toute personne qui va à l'encontre de la loi. Comme la définie WANE BAMEME (2013, p. 166), « *la peine est donc un mal infligé par la société en réponse et en adéquation au mal causé par le délinquant ayant commis une faute.*[23]

Il convient d'observer que les inspecteurs et contrôleurs du travailleurs qui sont commis à donner des observations et à poursuivre sévèrement, s'il échet, les employeurs contrevenants en vue de les dissuader à respecter les droits des travailleurs, préfèrent valoriser les transactions administratives au détriment de peines d'emprisonnement, même pour les infractions punies d'autres peines que d'amende ; pourtant, cette sanction économique – amende transactionnelle – est d'ores et déjà normalisée et prévues dans la masse monétaire des entreprises. Ce qui implique, progressivement, le déplacement du centre de gravité de la répression sociale. En ce sens que, lorsque la sanction qui devrait, par sa fonction dissuasive, protéger les travailleurs ne fait plus peur, se voit être banalisée, la suite ne peut être que violation, obstruction et anarchie en milieu professionnel. Une dérive qui contribue finalement à

[21] NYABIRUNGU Mwene SONGA, *Traité de droit pénal général congolais*, 2è édition, éd. Universitaires africaines, 2007, p. 15.
[22] *Ibid.*, p. 17.
[23] B. WANE BAMEME, *Cours de droit pénal général*, droit, 2013-2014, p. 166.

dénaturer la philosophie même du droit pénal du travail, lequel perd progressivement sa vocation protectrice pour devenir un simple mécanisme de régulation financière des conflits sociaux.

Conclusion

L'examen minutieux du droit processuel pénal congolais appliqué aux relations de travail démontre que la fragilisation de l'ordre public social ne procède nullement d'un vide législatif ou d'une insuffisance normative. L'arsenal juridique existant – de la Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail, telle que modifiée et complétée par la Loi n°16/010 du 15 juillet 2016 au décret du 6 août 1959 portant code de procédure pénale tel que modifié et complété par la loi n°15/024 du 31 décembre 2015 – encadre de manière limpide la frontière entre la recherche des infractions par les inspecteurs et contrôleurs du travail et l'opportunité des poursuites. La pathologie constatée est purement opérationnelle. En ce sens qu'elle réside dans l'interprétation déviante et l'extension abusive du pouvoir transactionnel par l'autorité administrative. Si l'inspecteur ou le contrôleur du travail a le pouvoir de cristalliser les faits par un procès-verbal doté d'une force probante majeure, il n'en demeure pas moins un simple auxiliaire de justice, tenu par l'obligation absolue de s'effacer immédiatement au profit du Parquet.

Ainsi, l'Inspection Générale du Travail possède une compétence de constatation à portée répressive incontestable, mais elle ne détient en aucun cas la libre disposition de l'action publique. L'amende transactionnelle ne peut légalement s'appliquer qu'aux infractions punies *exclusivement* de peines d'amende. Dès qu'une infraction en matière du travail est assortie d'une peine privative de liberté, qu'elle soit principale, alternative ou cumulative, l'inspecteur ou le contrôleur du travail perd toute compétence de règlement amiable et doit transmettre immédiatement le procès-verbal de constatation d'infraction au Procureur de la République. Ce transfert immédiat du dossier pénal au parquet n'est pas une simple faculté discrétionnaire, mais une exigence impérative de légalité.

Afin de préserver l'équilibre institutionnel et la séparation des pouvoirs constitutionnels, il est urgent de cloisonner de manière hermétique les circuits procéduraux. C'est-à-dire observer une nette séparation entre la procédure purement administrative de contrôle et celle de poursuite des infractions pénales en matière du travail. C'est à cette seule condition que la sanction pénale en matière du travail retrouvera sa fonction dissuasive et son efficacité exemplaire face aux employeurs délinquants. À défaut, la généralisation de la dérive transactionnelle finira par transformer le droit pénal du travail en une simple taxe commerciale prévisible, dépouillant définitivement cette discipline de sa noble mission humaniste et protectrice des droits des travailleurs.

Références bibliographiques

Ordonnance n°14/080 du 8 décembre 2014 portant statut du personnel de l'Inspection Générale du Travail ;
Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et agents de police judiciaire près les juridictions de droit commun ;
Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail telle que modifiée et complétée par la loi n°16/010 du 15 juillet 2016 ;
Décret du 30 janvier 1940 portant code pénal congolais tel que modifié et complété à ce jour ;
Décret du 6 août 1959 portant code de procédure pénale tel que modifié et complété par la loi n°15/024 du 31 décembre 2015 **;**
NYABIRUNGU Mwene SONGA, *Traité de droit pénal général congolais*, 2è édition, éd. Universitaires africaines, 2007 ;
LUZOLO BAMBI LESSA E-J. et. BAYONA ba Meya N-A*., Manuel de procédure pénale*, Presses Universitaires du Congo, PUC, Kinshasa, 2011 ;
MASANGA PHOBA MVIOKI J., *Droit du travail*, 5ème édition revue et argumentée, juillet 2013
TASOKI MANZELE J-M., *Procédure pénale congolaise, Note de cours*, Université de Kinshasa, faculté de droit, 2020 ;
WANE BAMEME B., *Cours de droit pénal général*, droit, 2013-2014 ;
MULUME ZIHALIRWA J-P., *Travail et la sécurité sociale*, Université de Bukavu, faculté de droit, année académique, 2022-2023 ;
LOKO OMADIKUNDJU J., *Droit du travail, Note de cours*, justou, Kinshasa, 2024.