

La Constitution congolaise de 2006 : petite sœur africaine de la Constitution française

Delphine Pollet-Panoussis

DANS **REVUE FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL** 2008/3 n° 75 , PAGES 451 À 498
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISSN 1151-2385

ISBN 9782130567813

DOI 10.3917/rfdc.075.0451

Date de mise en ligne : 01/12/2008

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2008-3-page-451?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La Constitution congolaise de 2006 : petite sœur africaine de la Constitution française

DELPHINE POLLET-PANOUSSIS

Ancienne colonie belge¹, la République démocratique du Congo (RDC)² accède à l'indépendance en 1960. La Constitution du 1^{er} août 1964 dite « Constitution de Luluabourg » instaure alors la I^{re} République. Elle met en place un État fédéral au régime parlementaire et consacre le multipartisme. Cependant, elle ne reste pas longtemps en vigueur. En effet, l'assassinat de Patrice Lumumba en 1961 (grand acteur de l'indépendance du pays, devenu Premier ministre en 1960) et la reprise du Katanga et du Sud-Kasai (deux provinces qui avaient fait sécession au lendemain de l'indépendance) marquent le début de l'ascension du général Joseph-Désiré Mobutu. Celui-ci s'empare définitivement du pouvoir en 1965. La Constitution de la II^e République, dite Constitution révolutionnaire, est alors adoptée en 1967. Elle définit un État unitaire au régime présidentiel et prévoit l'existence d'au moins deux partis politiques. Cependant, le régime dérive rapidement vers le présidentielisme et l'instauration d'un parti unique, rompant ainsi avec toute logique démocratique. Le général Mobutu prend, en outre, un certain nombre de mesures pour détacher son pays de tout ce qui peut rappeler l'Occident : la RDC est rebaptisée « Zaïre », la plupart des villes changent de nom, les

Delphine Pollet-Panoussis, maître de conférences à l'Université Lille II, IRDP.

1. D'abord propriété privée du Roi Léopold II, la RDC devient une colonie du royaume en 1908 (on parle alors du « Congo belge »).

2. Il ne faut pas confondre la République Démocratique du Congo avec sa voisine la République du Congo ou Congo (ancienne colonie française). Pour les distinguer clairement, on leur adjoint souvent le nom de leur capitale : on parle de « Congo Kinshasa » pour la première et de « Congo Brazzaville » pour la seconde. Notons que l'appellation « RDC » date de 1966 (quand le pays accède à l'indépendance en 1960, il est connu sous le nom de « République du Congo », c'est-à-dire sous le même nom que son voisin d'où les risques de confusion). Notons également que la RDC a été désignée sous l'appellation « Zaïre » de 1971 à 1997.

Revue française de Droit constitutionnel, 75, 2008

citoyens zaïrois sont obligés d'adopter des noms africains, une nouvelle monnaie – le zaïre – remplace le franc...

Le régime se maintient jusqu'au début des années 1990. A cette date, un mouvement général de démocratisation touche la planète (chute des pays communistes) et Mobutu est alors obligé de faire quelques concessions (il met, par exemple, officiellement fin au régime de parti unique). Cependant son manque d'ardeur à mettre en œuvre les réformes démocratiques est flagrant et va contribuer à sa perte. Le général est, en effet, finalement chassé du pouvoir par les troupes rebelles soutenues par des États étrangers – essentiellement l'Ouganda et le Rwanda – au terme de la Première Guerre du Congo (1996-1997). Le chef rebelle Laurent-Désiré Kabila s'autoproclame Président en 1997 et redonne au pays le nom de « RDC ». La Seconde Guerre du Congo va néanmoins retarder les réformes démocratiques promises.

Étant arrivé au pouvoir grâce au soutien de puissances étrangères, Kabila souhaite néanmoins s'affranchir de leur « tutelle » assez rapidement : en 1998, il fait démissionner son chef de cabinet rwandais (James Kabarebe) et le remplace par un Congolais et, surtout, il ordonne le retrait du pays des forces militaires rwandaises et ougandaises. Cela va avoir pour effet de déclencher la guerre. Avec en arrière-plan le génocide rwandais (et la lutte ethnique entre les Hutus et les Tutsis), cette dernière va durer quatre ans (1998-2002) et constituer la première grande guerre pan-africaine. Elle voit s'affronter neuf États africains (le Rwanda, l'Ouganda, la RDC mais aussi la Namibie, le Zimbabwe, l'Angola, le Tchad, la Libye et le Soudan³) mais également des groupes rebelles armés tels que le RCD (Rassemblement congolais pour la démocratie, soutenu par le Rwanda) ou le MLC (Mouvement de libération du Congo, soutenu par l'Ouganda) ; elle provoque des millions de morts⁴, des viols de masse, et des déplacements de population... Un premier accord de cessez-le-feu est signé en juillet 1999 à Lusaka, mais il reste très fragile. Le 30 novembre 1999, l'ONU crée la MONUC (Mission de l'Organisation des Nations-Unies pour le Congo), une force de 5 500 hommes chargée de superviser le cessez-le-feu. Cette dernière, encore sur place aujourd'hui, atteste l'importance accordée par les Nations-Unies à la pacification de la région et à l'instauration d'un régime démocratique en RDC. L'accord de Lusaka appelle à une transition démocratique en RDC mais Laurent-Désiré Kabila y fait obstruction (il retarde notamment l'élaboration d'une feuille de route pour l'introduction d'une Constitution démocratique devant conduire à des élections libres). Il est finalement assassiné

3. Tous ces derniers États constituant des alliés de Kabila.

4. Le nombre de morts résultant de la guerre est estimé à 3,8 millions de personnes, nombre tiré d'enquêtes conduites par l'International Rescue Committee. La majorité de ces morts (80 à 90 %) résulte de maladies et de malnutrition.

par l'un de ses gardes du corps en janvier 2001. Par un vote unanime du Parlement congolais, son jeune fils, Joseph Kabila, beaucoup plus enclin aux réformes, est alors nommé Président pour le remplacer.

Des accords de paix définitifs sont signés en 2002, notamment l'accord de Prétoria (entre la RDC et le Rwanda) le 30 juillet 2002 et celui de Luanda (entre la RDC et l'Ouganda) le 6 septembre 2002. Le 16 décembre 2002, les membres du dialogue inter-congolais (le Gouvernement national, les anciens groupes rebelles, l'opposition politique locale, les représentants de la société civile et les Mai Mai) signent (à Prétoria) l'accord global et inclusif sur la transition en RDC⁵. Cet accord prévoit notamment l'adoption d'une Constitution de transition et un certain nombre de principes qui devront régir les institutions qu'elle mettra en place (tels que le partage du pouvoir au sein d'un Gouvernement d'unité nationale). Le 2 avril 2003, l'acte final de la Constitution de transition est signé par les membres du dialogue inter-congolais à Sun City et cette dernière est promulguée par J. Kabila le 4 avril 2003. Le 30 juin 2003, le Gouvernement d'Union nationale est nommé ; il aboutit à un partage du pouvoir entre les anciens belligérants. J. Kabila (Président) est, en effet, entouré de quatre vice-présidents : Abdoulaye Yerodia Ndombasi (parti du Président), Azarias Ruberwa (RDC), Jean-Pierre Bemba (MLC) et Arthur Z'ahidi Ngoma (opposition démocratique). La période de transition doit être de trois ans maximum (art. 196 de la Constitution de transition) et le Parlement (dont les membres sont désignés par les composantes du dialogue inter-congolais) est chargé d'élaborer une Constitution définitive pour la RDC.

Le Sénat établit alors un avant-projet qui est soumis à l'Assemblée nationale. Cette dernière, après discussion, l'amende et adopte le projet définitif de Constitution. Celui-ci est soumis à l'approbation du peuple congolais, par référendum, les 18 et 19 décembre 2005⁶. Les résultats sont sans appel : la Constitution est en effet adoptée à 84,31 %⁷. Elle est ensuite promulguée, lors d'une cérémonie solennelle, par le Président Kabila le 18 février 2006⁸.

La Constitution du 18 février 2006, objet de notre étude, est entrée en vigueur dès sa promulgation (art. 229). Les institutions de transition devaient néanmoins rester en place jusqu'aux élections générales nécessaires à l'installation effective des nouvelles institutions (art. 222). A ce

5. Accord qui sera adopté et ratifié à Sun City le 1^{er} avril 2003.

6. Il s'agit des premières élections libres depuis 1965. Voir, sur ce point : « Voter après 38 ans de dictature », *La Libre*, 17 décembre 2005.

7. Cf. « RDC : la Constitution adoptée à 84,31 %, première étape avant les élections », dépêche de l'AFP, 11 janvier 2006.

8. Pour les détails de cette cérémonie solennelle, voir notamment : « RDC : la dernière ligne droite », *Journal de l'Afrique en Expansion*, n° 369, mars 2006, p. 70-76 ; « 18 février 2006 : naissance de la Troisième République », *Regard d'Afrique*, n° 19, avril-mai 2006.

jour, l'ensemble de ces élections ont eu lieu⁹ et depuis mars 2007, les institutions désignées peuvent fonctionner conformément aux prescriptions de la nouvelle Constitution.

S'agissant de la Constitution elle-même, elle se compose d'un exposé des motifs, d'un préambule, de 8 titres divisés en chapitres regroupant au total 229 articles. C'est par conséquent un texte très long et extrêmement détaillé ne laissant que peu de place à l'interprétation tant les détails et précisions y sont abondants¹⁰. La rédaction est en elle-même sujette à critique¹¹ : on peut relever de nombreuses répétitions (une même disposition pouvant être reprise sous plusieurs angles différents)¹², une dilution de l'information (celle-ci résulte essentiellement du mécanisme de renvoi entre articles, mécanisme qui ne contribue pas à une vision globale du système d'autant que les renvois ne sont pas toujours exprès)¹³, un manque

9. Le 30 juillet 2006 ont eu lieu les élections législatives et le premier tour des présidentielles. Le 29 octobre 2006 se sont déroulés le second tour de l'élection présidentielle (qui a consacré la victoire du président sortant Joseph Kabila à 58,05 %) et les élections provinciales. Le 7 janvier 2007 ont eu lieu les élections sénatoriales ; et, enfin, le 16 janvier les élections des gouverneurs et vice-gouverneurs de province. De manière générale, ces élections ont consacré la victoire du camp présidentiel même si l'AMP (Alliance pour la majorité présidentielle) n'a pas obtenu la majorité absolue à l'Assemblée nationale, ce qui a impliqué la formation d'un Gouvernement de coalition (avec à sa tête l'ancien lumumbiste Antoine Gizenga). Gouvernement lui-même entré en fonction (après avoir obtenu l'investiture) le 1^{er} mars 2007.

10. A titre de comparaison, la Constitution française compte 89 articles ! Il est vrai que 57 articles de la Constitution congolaise sont consacrés à une Déclaration de droits (art. 11 à 67) mais il n'empêche qu'elle regorge de détails. Ainsi, par exemple, le constituant congolais prend la peine de préciser que « la composition du Gouvernement tient compte de la représentativité nationale » (art. 90 al. 3), précision qui n'est pas rappelée dans le texte français tant elle paraît évidente. Il est cependant vrai que la RDC n'a pas la même culture démocratique que la France et qu'elle souhaite prendre toutes les précautions nécessaires.

11. M. Auguste Mampuya K-T considère que, d'un point de vue technique et légistique, le texte constitutionnel congolais est « truffé (...) d'incorrections, incohérences et contradictions ». Cf. « Projet de Constitution : copie à refaire », publié sur internet.

12. Par exemple, il est prévu à l'article 79 alinéa 2 que « le Président de la République promulgue les lois (...) » (l'article est contenu dans les dispositions relatives à l'exécutif et au Président plus particulièrement) ; or, il est également prévu à l'article 136 que « dans les six jours de son adoption, la loi est transmise au Président de la République pour sa promulgation (...) » et à l'article 140 que « le Président de la République promulgue la loi dans les 15 jours de sa transmission (...) » (ces articles sont contenus dans les dispositions relatives aux rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif).

13. Ce renvoi entre articles peut même concerner les dispositions les plus dangereuses du régime comme la reconnaissance des pleins pouvoirs au Président de la République en cas d'état d'urgence ou d'état de siège. L'article 85 de la Constitution renvoie en effet aux articles 144 et 145 de la Constitution pour davantage de précisions quant aux conditions de mise en œuvre et aux effets de ce régime exceptionnel. L'article 148 auquel il n'est fait aucune référence expresse contient cependant lui aussi une précision supplémentaire ; *idem* pour l'article 119 qui prévoit carrément une condition supplémentaire à la mise en œuvre de l'article 85 (si ce dernier évoque la concertation avec les présidents des deux chambres, l'article 119 prévoit quant à lui une autorisation de la proclamation de l'état de siège ou de l'état d'urgence par le Congrès). Cf. *infra*.

Autre exemple ; en vertu de l'article 86 de la Constitution, « le Président de la République déclare la guerre (...) après autorisation de l'Assemblée nationale et du Sénat » ; or, à la lecture de l'article 119, on comprend que cette autorisation devra être donnée par les deux Chambres réunies en Congrès. Cf. *infra*.

de rigueur ou de clarté s'agissant de certaines dispositions¹⁴, des contradictions¹⁵, des dispositions superfétatoires¹⁶ mais aussi des lacunes¹⁷. Il faut cependant passer outre ces problèmes de forme¹⁸ et s'attacher plus particulièrement au contenu du texte constitutionnel congolais.

A la lecture du texte, on est frappé par sa grande ressemblance avec la Constitution française de la V^e République, telle que révisée en 1962. Ce n'est d'ailleurs pas rare dans les pays d'Afrique francophone¹⁹ à la culture juridique commune²⁰. S'il est évident que le constituant congolais a agi par mimétisme, la Constitution congolaise n'est cependant pas un simple décalque de la Constitution française : ce dernier a, en effet, adapté la Loi suprême française au contexte africain en prenant notamment davantage de précautions dans la rédaction pour combler l'absence de culture démocratique du pays²¹ ; de plus, ayant une connaissance pro-

14. Ainsi, par exemple, si à l'article 86 on peut lire, « le Président déclare la guerre par ordonnance délibérée en Conseil des ministres (...) », l'article 143 dispose quant à lui que « le Président de la République déclare la guerre sur décision du Conseil des ministres (...) ». Cet exemple illustre également le caractère répétitif de la Constitution et la technique maladroit du renvoi entre articles. Autre exemple : l'article 129 relatif aux ordonnances-lois (l'équivalent des ordonnances de l'article 38 de notre Constitution) évoque une autorisation de l'Assemblée nationale *ou* du Sénat. Ne faudrait-il pas lire « et », à la place de « ou » ? Les lois d'habilitations ne sont-elles pas votées par les deux chambres ? Cf. *infra*. Dernier exemple : l'emploi fréquent de la formule *mutatis mutandis* pour les dispositions relatives aux provinces en référence aux dispositions applicables à l'État central est maladroit car pas toujours totalement adapté.

15. Par exemple, l'article 1^{er} alinéa 1^{er} de la Constitution dispose que « la RDC est (...) un État (...) laïc ». N'est-ce pas contraire ou, en tout cas, difficilement compatible avec l'article 74 alinéa 2 décrivant le serment devant être prêté par le Président de la République devant la Cour constitutionnelle après son entrée en fonction, celui-ci jurant solennellement « devant Dieu et la Nation ». Cette contradiction résulte ici d'une double influence en RDC : française mais également, dans une moindre mesure, américaine.

16. L'article 77, alinéa 3 (de même que l'article 119 3^o, ce qui prouve encore une fois le caractère répétitif de la rédaction) prévoit que le Président prononce, une fois par an, un discours sur l'état de la Nation devant l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès. En quoi cette disposition d'inspiration américaine est-elle utile en RDC puisque l'exécutif dispose de l'initiative des lois au même titre que le Parlement (art. 130, al. 1^{er}) ?

17. La description de la procédure législative est notamment lacunaire. Ainsi si l'existence de commissions parlementaires est prévue (art. 112, al. 2), rien n'est expressément dit sur leur rôle au sein de la procédure. Le renvoi au règlement intérieur des Chambres sur ce point ne nous paraît pas opportun. Cf. *infra*.

18. Problèmes que nous ne manquerons pas de souligner, si nécessaire, au cours de nos développements.

19. La RDC en est un : sa langue officielle est le français (art. 1^{er}, al. 7).

20. Sur ce point, voir D. Abarchi, « Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », *Rec. Penant*, 2003, n° 842, p. 88. Sa réflexion concerne les normes législatives mais elle est naturellement transposable aux normes constitutionnelles. Il explique que les pays d'Afrique noire francophone ont la même culture juridique que la France, « culture juridique entretenue grâce aux mêmes sources doctrinales et jurisprudentielles rendues plus accessibles par la communauté de langue et facilitée par la circulation des supports d'information » (p. 94).

Voir également : A. Bourgi, « La réalité du nouveau constitutionnalisme africain », in *Actes du colloque du 40^e anniversaire de la V^e République*, Reims, 7-8-9 octobre 1998, publié sur internet. Pour l'auteur, le mimétisme a pour origine le fait que la culture politique et juridique des dirigeants africains francophones est avant tout française.

21. Exemple de précautions supplémentaires introduites par le constituant congolais : la composition du Gouvernement tient compte de la représentativité nationale (déjà évoqué :

fonde du cadre institutionnel français, de sa pratique et de son interprétation, le constituant n'a volontairement pas reproduit certaines faiblesses/lacunes y figurant²² ; enfin, il introduit également un certain nombre de spécificités certainement dues à d'autres influences étrangères (américaine essentiellement)²³.

Quoi qu'il en soit, pour la presse, qui s'est naturellement fait l'écho de la promulgation de la nouvelle Constitution congolaise, cette dernière met en place un régime semi-présidentiel dans un État unitaire fortement décentralisé et elle accorde une place importante à la garantie des droits des individus²⁴. Même si nous ne sommes pas forcément d'accord avec la pertinence juridique de cette formule journalistique, elle a le mérite de mettre en exergue trois aspects de la Constitution congolaise qui méritent de plus amples commentaires : la forme de l'État (I), l'organisation des pouvoirs publics et donc la qualification du régime (II) et la garantie des droits (III).

I – LA CONSÉCRATION DU RÉGIONALISME

La question de la forme de l'État congolais a été, par le passé, source de tensions et de luttes politiques. En effet, après l'accession à l'indépendance en 1960, la République du Congo avait quatre ans pour se doter d'une Constitution définitive ; or, cette période a été marquée par une lutte farouche entre Joseph Kasavubu (alors Président de la République) et Patrice Lumumba (alors Premier ministre). L'un de leurs points de discordance était justement la forme que devait prendre l'État congolais. Le premier défendait l'idée d'un État fédéral et le second celle d'un État unitaire. Lumumba assassiné dans les conditions que l'on

art. 90 al. 3) ; la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président doit obligatoirement être motivée par une crise persistante entre le Gouvernement et l'Assemblée (art. 148 al. 1^{er}) ; la limitation du nombre de mandats présidentiels (maximum deux : art. 70 al. 1^{er})...
Cf. infra.

22. Ainsi, par exemple, le constituant congolais instaure un contrôle obligatoire des actes du Président de la République émis en période d'état de siège ou d'état d'urgence (période de pleins pouvoirs) par la Cour constitutionnelle (art. 145 al. 2) ; il met en place un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception en complément du contrôle *a priori* par voie d'action (art. 162 al. 1^{er}) ; il prévoit un recours en interprétation de la Constitution devant la Cour constitutionnelle (art. 161 al. 1^{er})... *Cf. infra.* Sur ces différents points, le mimétisme semble pouvoir être inversé : pourquoi la RDC ne nous servirait pas d'exemple ?

23. On l'a, par exemple, déjà évoqué : la prestation de serment du Président de la République devant la Cour constitutionnelle après son entrée en fonction (art. 74 al. 2) ; mais également son discours sur l'état de la Nation une fois par an devant le Congrès (art. 77 al. 3).

24. V. not. « Voter après 38 ans de dictature », *La Libre*, 17 décembre 2005. V. égal. dépêche de l'*AFF*, 11 janvier 2006, *op. cit.*, note 7 ; dépêche de l'*AFF*, 17 février 2006, « Principaux points de la nouvelle Constitution de RDC ».

connaît et ses partisans écartés de la commission constitutionnelle chargée de la rédaction du texte constitutionnel, la Constitution du 1er août 1964 (instaurant la I^{re} République) consacra logiquement les thèses fédéralistes. Cependant la forme fédérale de l'État congolais fut très éphémère. En effet, dès 1965, le colonel Mobutu s'empara du pouvoir. La II^e Constitution dite Constitution de la II^e République ou Constitution révolutionnaire fut adoptée le 24 juin 1967. Elle mit en place un État unitaire qui ne fut plus remis en cause depuis.

Au vu de ce contexte, on comprend que la forme de l'État soit un sujet sensible en République démocratique du Congo. Les débats parlementaires sur l'adoption de la nouvelle Constitution en témoignent²⁵. Si le Sénat a, dans un premier temps, envisagé le retour à un système fédéral, c'est finalement une solution de compromis qui a été retenue par les constituants.

Si la plupart des commentaires²⁶ consacrés à la Constitution congolaise font état de ce compromis, pour beaucoup celui-ci se réalise par la mise en place d'un État unitaire fortement décentralisé. Or, selon nous, cela va bien plus loin que de la décentralisation (même poussée). Le compromis prend la forme de l'instauration d'un État régional²⁷, ce qui est tout à fait logique puisque celui-ci se définit justement comme « un État intermédiaire », un État qui « se situe dans une position intermédiaire entre l'État unitaire classique (...) et l'État fédéral »²⁸. La forme de l'État congolais a davantage à voir avec ce qui se fait en Italie ou en Espagne (deux exemples typiques d'États régionaux) qu'avec ce qui se fait en France (exemple typique de l'État unitaire décentralisé – même fortement d'ailleurs depuis la réforme constitutionnelle de 2003).

Dès lors, si on trouve dans la Constitution congolaise un certain nombre d'éléments caractéristiques d'un État unitaire décentralisé (A), cela va bien au-delà (B) sans pour autant atteindre le niveau de l'État fédéral (C).

A – DES ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES D'UN ÉTAT UNITAIRE DÉCENTRALISÉ

La Constitution congolaise consacre le caractère unitaire de l'État. En effet, l'article 1^{er} dispose que « la République démocratique du Congo

25. V. A. Mampuya K'-T « Un avant-projet à rejeter : trois raisons de voter non », publié sur internet. L'auteur évoque les « disputes que se livrent unitaristes-décentralisationnistes et fédéralistes » lors des débats pour l'adoption de la Constitution.

26. Il s'agit essentiellement de brefs commentaires journalistiques.

27. Seul Germain Mpundu Bombanza analyse le compromis comme la consécration du régionalisme constitutionnel (cf. « Référendum constitutionnel en RDC : pourquoi je dirais OUI », *La Conscience*, 10 décembre 2005).

28. L. Favoreu & alii, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 6^e édition, 2003, p. 411.

est (...) un État (...) *uni et indivisible* (...) ». Le terme « unitaire » n'est pas expressément employé²⁹ mais les adjectifs « uni » et « indivisible » suffisent à prouver ce caractère. Celui-ci est également renforcé par les dispositions relatives à la souveraineté³⁰. Cette dernière est elle-même indivisible puisqu'« aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice » (art. 5, al. 2) ; or, cette indivisibilité rejaillit naturellement sur l'État et sur le pouvoir qui l'incarne.

Si la RDC est un État unitaire, elle est cependant composée de 25 provinces (contre 10 actuellement) et de la ville de Kinshasa (qui a également le statut d'une province en vertu de l'article 2 alinéa 3)³¹. D'autres collectivités locales sont également consacrées par la Constitution : la ville, la commune, le secteur et la chefferie (art. 3, al. 2). L'organisation territoriale semble être décentralisée. En effet, outre le fait que le terme « entités territoriales décentralisées » est expressément employé (art. 3, al. 1 et 2)³², d'autres éléments sont caractéristiques de la décentralisation et laissent penser que la RDC est un État unitaire décentralisé.

Tout d'abord, le fait que les provinces et les entités territoriales décentralisées sont dotées de la personnalité juridique (art. 2, al. 1 et surtout art. 3, al. 1) exclut naturellement la possibilité d'une organisation territoriale déconcentrée puisque, dans cette hypothèse, les collectivités locales n'ont pas de personnalité juridique distincte de celle de l'État central. Ensuite, la consécration expresse du principe de libre administration des autorités locales (art. 3, al. 3)³³, principe symptomatique de la décentralisation qui implique que les collectivités locales s'administrent par des organes locaux élus³⁴, ce qui est effectivement le cas. En effet, s'agissant des provinces (dont l'organisation et le fonctionnement sont déterminés par la Constitution elle-même)³⁵, leur organe délibérant (qualifié d'« assemblée provinciale ») est composé de députés provinciaux élus au suffrage universel direct et secret pour un mandat de

29. Le terme « unitaire » n'est pas non plus expressément employé en France. En effet, l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 dispose que « la France est une République *indivisible* (...) ».

30. Notons que comme en France, « la souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants » (art. 5 al. 1).

31. L'article 2 alinéa 2 de la Constitution définit ces 25 provinces. Notons que ce nouveau découpage ne rentrera en vigueur que 36 mois après l'installation effective des institutions politiques prévues par la Constitution (art. 226). Jusqu'alors la RDC restera composée de dix provinces et de la ville de Kinshasa.

32. Le terme est utilisé pour désigner la ville, la commune, le secteur et la chefferie (art. 3).

33. Article 3 alinéa 3 de la Constitution : les entités territoriales « jouissent de la libre administration ».

34. Le fait que les organes locaux soient nommés serait, au contraire, caractéristique de la déconcentration.

35. Notons que la Constitution renvoie à une loi organique le soin de déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement des autres entités territoriales décentralisées.

cing ans renouvelable (art. 197)³⁶. Le Gouverneur et le vice-Gouverneur (composant l'exécutif provincial)³⁷ sont élus au suffrage universel indirect par les députés provinciaux (en leur sein ou en dehors) pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois (art. 198). Leur investiture par le Président de la République n'enlève rien au fait qu'ils soient élus et est donc tout à fait compatible avec le principe de libre administration³⁸. Celui-ci implique également que les collectivités locales disposent de compétences qui leur soient propres, distinctes de celles de l'État ; ce qui est encore une fois le cas. En effet, pour ce qui est des provinces³⁹, l'article 204 de la Constitution énumère les matières qui relèvent de leur compétence exclusive. L'article 205 alinéa 1^{er} précise en outre que l'Assemblée nationale et le Sénat (organes législatifs du pouvoir central) ne peuvent légiférer sur ces matières, conformément à la logique même de la libre administration⁴⁰. Enfin, la Constitution congolaise attribue aux collectivités territoriales les moyens de la libre administration : elle leur confère une « autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques » (art. 3, al. 3). Dès lors, s'agissant toujours des provinces, la Constitution consacre le principe de leur autonomie financière (art. 171)⁴¹ et le rend effectif en prévoyant qu'elles perçoivent directement à la source 40 % des recettes nationales qui leur sont allouées (art. 175, al. 2)⁴². La Constitution prévoit également l'existence d'une administration locale autonome (art. 194) et, surtout, elle confère aux autorités locales (et aux provinces plus spécifiquement) une autonomie normative. Ainsi l'Assemblée provinciale peut « légiférer » par voie d' « édit » dans le domaine de compétence qui lui est réservé (art. 197, al. 2).

36. Notons que des députés provinciaux peuvent également être cooptés dans la limite d'un dixième du nombre de leurs membres (art. 197 al. 5). La cooptation n'a cependant rien à voir avec la nomination. Puisque ce sont les députés provinciaux qui en sont eux-mêmes à l'origine (sorte d'élection au second degré), elle ne remet aucunement en cause la libre administration.

37. L'exécutif provincial (ou le « Gouvernement provincial » en vertu des termes mêmes de la Constitution) est également composé de ministres provinciaux. Ces derniers sont *nommés* (au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale) ; cependant, ils le sont par le Gouverneur, ce qui ne remet absolument pas en cause le principe de libre administration (art. 198).

38. Cela suppose néanmoins que le Président « joue le jeu démocratique ». Dans le cas contraire, l'investiture peut se transformer en véritable nomination et la décentralisation en déconcentration autoritaire (il aurait été peut-être préférable de ne pas prévoir cette investiture ; elle constitue, selon nous, un risque inutile).

39. Pour la détermination des compétences des autres collectivités territoriales, la Constitution renvoie à une loi organique.

40. Pour ce qui est de la répartition des compétences en elle-même, *cf. supra*.

41. Article 171 de la Constitution : « les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes ».

42. Notons que, pour le constituant, l'indépendance financière ne doit pas aboutir à des disparités de développement. C'est la raison pour laquelle il est institué une caisse nationale de péréquation qui a « pour mission de financer des projets et programmes d'investissement public, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les autres entités territoriales décentralisées » (art. 181).

Cependant, si l'autonomie normative est l'une des caractéristiques de la décentralisation, elle est ici telle qu'elle semble dépasser son cadre : en aucune façon la reconnaissance d'un pouvoir législatif à des autorités locales n'est compatible avec l'idée de décentralisation. Ainsi, en France, les collectivités territoriales ne disposent que du pouvoir réglementaire (consacré explicitement à l'article 72 alinéa 3 de la Constitution depuis la réforme de 2003). Ceci nous amène à penser que l'État congolais est bien plus qu'un État unitaire décentralisé (B).

B – AU-DELÀ DE LA DÉCENTRALISATION :
DES ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES D'UN ÉTAT RÉGIONAL

Plusieurs éléments permettent de considérer que la RDC est plus qu'un État unitaire décentralisé et qu'elle constitue en réalité un véritable État régional.

Tout d'abord, nous l'avons déjà évoqué, les provinces sont titulaires d'un véritable pouvoir législatif (art. 197, al. 2). L'existence d'un double pouvoir législatif est en effet une caractéristique des États régionaux (voire des États fédéraux) et est incompatible avec l'idée de décentralisation. La doctrine constitutionnaliste est unanime sur ce point : « L'État régional, à la différence de l'État décentralisé traditionnel, et à l'instar de l'État fédéral, se caractérise par une dualité de pouvoirs législatifs »⁴³. En fait, la reconnaissance d'un pouvoir législatif régional atteste une véritable division du pouvoir normatif au sein de l'État, division qui ne peut exister au sein d'un État unitaire décentralisé. L'autonomie des collectivités locales qui en résulte est politique ; elle n'est pas seulement administrative comme cela serait le cas dans le cadre d'un État unitaire décentralisé⁴⁴.

Ensuite, le fait que la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces est fixée par la Constitution⁴⁵ (titre III, chapitre II, section II : « De la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces »). En effet, la détermination de la répartition des compétences au niveau constitutionnel est caractéristique de l'État régional (voire fédéral) ; c'est un moyen de garantir l'autonomie normative des « entités régionales ». Dans un État décentralisé au contraire (comme en France), cette répartition relève simplement de la loi qui peut la modifier et dès lors réduire le champ de compétences des collectivités locales.

43. L. Favoreu & alii, *Droit constitutionnel, précité*, p. 417.

44. Sur ce point, voir L. Favoreu & alii, *Droit constitutionnel, précité*, p. 427.

45. La définition des compétences des autres entités locales sera fixée par une loi organique (art. 3, al. 4). Même s'agissant d'elles, une loi ordinaire ne sera donc pas suffisante, ce qui éloigne encore la RDC de la forme de l'État unitaire décentralisé.

En outre, la répartition des compétences en elle-même fait davantage penser à un État régional (voire fédéral) qu'à un État unitaire décentralisé. Il existe en effet des matières qui sont de la compétence exclusive du pouvoir central (art. 202) ; des matières qui sont de la compétence exclusive des provinces (art. 204) ; et des matières qui relèvent de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces (art. 203). Naturellement, une assemblée provinciale ne peut légiférer sur les matières de la compétence exclusive du pouvoir central et, réciproquement, l'Assemblée nationale et le Sénat ne peuvent légiférer sur des matières de la compétence exclusive d'une province (art. 205, al. 1). Il existe néanmoins une possibilité de dérogation : l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent, par une loi, habiliter une Assemblée provinciale à prendre des édits sur des matières de la compétence exclusive du pouvoir central (art. 205, al. 2) et, dans l'autre sens, une Assemblée provinciale peut, par un édit, habiliter l'Assemblée nationale et le Sénat à légiférer sur des matières de la compétence exclusive de la province (art. 205, al. 3). Dans le cadre de la compétence concurrente, le pouvoir législatif central et le pouvoir législatif provincial peuvent intervenir tous les deux chacun à leur échelon, étant entendu que dans le cas où un édit provincial serait incompatible avec une loi ou un règlement national, il serait nul et abrogé de plein droit (art. 205, al. 4). De manière générale, la législation nationale prime sur l'édit national (art. 205, al. 5). Quoi qu'il en soit, c'est la Cour constitutionnelle qui sera chargée de connaître des éventuels conflits de compétence entre l'État et les provinces (art. 161, al. 3). Cette répartition des compétences, la possibilité de dérogation qui la rend assez souple, l'importance du rôle de la Cour constitutionnelle qui en est la gardienne renvoient à ce qui se fait en Espagne ou en Italie plutôt qu'à ce qui se fait en France... En outre, il y a une volonté de préserver les compétences des provinces et des autres collectivités locales (l'article 220 alinéa 2 prohibe toute révision constitutionnelle qui aurait pour effet de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées), volonté peu compatible avec le principe de décentralisation (dans un État décentralisé, les compétences des collectivités locales sont justement fixées par la loi, ce qui ne les met pas à l'abri d'une éventuelle réduction).

Enfin, le mimétisme institutionnel qui existe entre le pouvoir central et les provinces est trop marqué pour pouvoir encore parler de décentralisation⁴⁶. Même si le pouvoir législatif provincial est monocaméral (il est composé de la seule Assemblée provinciale) alors qu'au niveau central il est bicaméral (il est composé de l'Assemblée nationale et du Sénat),

46. Le mimétisme est tel que le constituant n'hésite pas à employer, s'agissant des institutions provinciales, la formule *mutatis mutandis* et à faire des renvois exprès aux articles de la Constitution consacrés aux organes du pouvoir central.

même si le Gouverneur et le vice-gouverneur du Gouvernement provincial (auquel appartient également un certain nombre de ministres nommés par le Gouverneur) ne sont pas l'exact équivalent du Président de la République et du Premier ministre pour le pouvoir exécutif central (du fait notamment de leur mode de désignation)⁴⁷, la durée des mandats⁴⁸, la possibilité parfois limitée de les renouveler⁴⁹, les conditions d'éligibilité⁵⁰, les incompatibilités⁵¹, le rôle attribué à chacun, mais aussi les mécanismes de pression d'un pouvoir sur l'autre (règles de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement provincial devant l'Assemblée provinciale essentiellement⁵²)... sont identiques au niveau provincial et central. Du fait de ce mimétisme, l'organisation institutionnelle provinciale est très élaborée et elle se rapproche par conséquent davantage de celle des régions, voire de celle des États fédérés.

Nous avons vu que plusieurs éléments permettent de qualifier la RDC d'État régional. Cependant ces éléments peuvent également caractériser un État fédéral. Pourquoi, dès lors, la RDC n'en serait-elle pas un ? Tout simplement à raison de l'affirmation du caractère unitaire de l'État congolais. En effet, dans un État régional la structure étatique reste unitaire⁵³, alors que dans un État fédéral elle ne l'est plus par définition (on oppose les États unitaires aux États fédéraux). Ainsi si le caractère unitaire de l'État congolais permet d'exclure définitivement toute qualification en État fédéral, d'autres considérations y contribuent aussi (C).

C – EN DEÇÀ DE L'ÉTAT FÉDÉRAL :

L'ABSENCE D'ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES DU FÉDÉRALISME

Le fédéralisme combine essentiellement deux principes organisateurs : celui de l'*autonomie* des États fédérés et celui de la *participation* de

47. Alors que le Président de la République est élu au suffrage universel direct et le Premier ministre nommé par le Président (*cf. supra*), le Gouverneur et le vice-Gouverneur sont tous deux élus au suffrage universel indirect par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale (art. 198 al. 2).

48. Elle est de cinq ans pour tous quel que soit le niveau (provincial ou central).

49. Si le mandat des députés provinciaux, des députés nationaux et des sénateurs est indéfiniment renouvelable, celui du Président de la République, des Gouverneurs et des vice-Gouverneurs ne l'est qu'une seule fois (il y a un parallélisme entre les exécutifs et les législatifs).

50. L'article 197 de la Constitution relatif aux députés provinciaux renvoie sur ce point à l'article 102 consacré aux députés nationaux.

51. L'article 197 de la Constitution relatif aux députés provinciaux renvoie sur ce point à l'article 108 consacré aux membres du pouvoir législatif national.

52. Comme au niveau central (*cf. supra*), il existe une investiture des ministres provinciaux par l'Assemblée ; une responsabilité politique collective et individuelle des membres du Gouvernement devant cette dernière, responsabilité dont les mécanismes sont transposés (l'article 198 consacré au Gouvernement provincial renvoie en effet aux articles 146 et 147 relatifs à la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale).

53. Voir notamment sur ce point : L. Favoreu & *alii*, *Droit constitutionnel, précité*, p. 378 ou 412 (l'État régional « se rapproche de l'État fédéral mais, à la différence de ce dernier, la structure étatique reste unitaire même si elle peut être appelée à évoluer »).

ces derniers au pouvoir fédéral. En RDC, les provinces ne bénéficient que d'une autonomie relative (1) et elles ne participent que de façon limitée à l'exercice du pouvoir central (2), ce qui exclut toute qualification en État fédéral.

1 – Une autonomie relative

Le principe d'autonomie des États fédérés signifie que ces derniers disposent d'une sphère de compétences propres dans laquelle l'État fédéral ne peut s'immiscer⁵⁴. L'autonomie doit se vérifier tant sur le plan législatif que sur le plan constitutionnel⁵⁵. Si, en RDC, les provinces bénéficient d'une autonomie législative (elles sont investies du pouvoir législatif et leur domaine de compétences est garanti par la Constitution), elles ne disposent cependant pas de l'autonomie constitutionnelle. En effet, elles n'ont pas leur propre Constitution, ce qui les prive d'un certain pouvoir d'auto-organisation ; les institutions provinciales ne sont aucunement choisies par elles, elles leur sont imposées par l'unique Constitution de la RDC. Dès lors, on ne peut parler de complète superposition de deux ordres juridiques (elle supposerait une dualité d'ordres constitutionnels qui n'existe pas ici), superposition évidemment caractéristique des structures fédérales.

L'autonomie des provinces n'étant que relative, elles ne peuvent être considérées comme des États fédérés, ce qui exclut, par la même occasion, la qualification de la RDC en État fédéral. Leur participation limitée à l'exercice du pouvoir central a les mêmes conséquences (2).

2 – Une participation limitée

Le principe de participation signifie que les États fédérés doivent pouvoir participer au pouvoir fédéral⁵⁶. Ils doivent notamment prendre part à la fonction législative. Cela implique un Parlement bicaméral au niveau central, l'une des chambres étant chargée de les représenter. Le bicamérisme est bien présent en RDC : le Parlement (national) se compose en effet de l'Assemblée nationale et du Sénat. Bien plus, le Sénat représente les provinces⁵⁷. Cependant le constituant précise que si le sénateur représente sa province, « son mandat est national » (art. 104, al. 2). Dès lors, le Sénat congolais ressemble davantage à son homologue

54. Cf. L. Favoreu & alii, *Droit constitutionnel, précité*, p. 390.

55. Elle doit également se vérifier sur le plan administratif mais on ne l'évoquera pas puisque c'est déjà le cas pour les collectivités locales décentralisées et que ce n'est donc pas spécifique aux États fédérés.

56. Cf. L. Favoreu & alii, *Droit constitutionnel, précité*, p. 394.

57. Article 104 alinéa 2 de la Constitution : « Le sénateur représente sa province ». Les sénateurs sont d'ailleurs élus dans le cadre des provinces puisqu'ils sont élus au suffrage universel indirect par les Assemblées provinciales (art. 104 al. 4).

français (en France, le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ») qu'à son homologue américain (aux États-Unis, le Sénat assure véritablement la représentation des États fédérés) : soucieux des intérêts locaux, il demeure néanmoins une chambre nationale. De fait, on ne peut réellement parler de participation des provinces à l'exercice du pouvoir législatif national⁵⁸. La conférence des Gouverneurs de province, institution créée en vue d'émettre des avis et de formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter par la République (art. 200)⁵⁹, ne suffit pas à inverser la tendance : la participation des provinces à l'exercice du pouvoir national est trop limitée pour qu'elles puissent engendrer la qualification de la RDC en État fédéral.

Plus qu'un État unitaire décentralisé mais moins qu'un État fédéral, la RDC prend donc la forme d'un État régional. Si la consécration du régionalisme est un moyen pour le constituant d'aboutir à un compromis entre les thèses unitaires et fédéralistes, c'est également la formule la mieux adaptée à la réalité congolaise au vu de la taille et de la diversité ethnique et culturelle du pays⁶⁰.

Si, pour la forme de l'État, le constituant a retenu une solution médiane, il semble que cela soit également le cas sur le plan institutionnel. En effet, s'agissant de l'organisation des pouvoirs (et donc de la qualification du régime), il opte aussi pour une solution « intermédiaire ». Le cadre institutionnel choisi est très proche de celui de la V^e République. Or, cette dernière n'est-elle pas qualifiée de « régime *sui generis* », de « régime hybride »⁶¹, de « régime bâtard » selon les propres termes de Georges Pompidou⁶² ? De Gaulle lui-même ne la situe-t-il pas entre

58. De toute façon, même dans l'hypothèse où le Sénat serait considéré comme une chambre représentant véritablement les provinces, le principe de participation suppose, pour être effectif, un bicamérisme égalitaire, ce qui n'est absolument pas le cas ici (*cf. supra*).

59. La conférence des Gouverneurs de province est composée, outre des Gouverneurs de province, du Président de la République, du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur (tout autre membre du Gouvernement pouvant y être invité). Elle est présidée par le Président de la République, se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son Président et se tient à tour de rôle dans chaque province (art. 200).

60. La RDC est vraiment un grand pays : c'est le 3^e plus grand État d'Afrique ; il a une superficie équivalant à 4 fois la France ou 24 fois la Belgique. En outre, le peuple congolais est composé d'environ 250 ethnies (voire 350 selon les sources) formant différents groupes et ne parlant d'ailleurs pas forcément la même langue. Si on comprend aisément au vu de ces caractéristiques que le concept d'État unitaire centralisé ne soit pas adapté ; celui d'État fédéral ne l'est pas forcément non plus. En effet, le fédéralisme confère une large autonomie aux pouvoirs locaux et pourrait facilement aboutir à des centres de pouvoir sans contrôle des autorités centrales ; en outre, le fédéralisme « ethnique » est potentiellement dangereux (il suffit de penser à l'exemple yougoslave). Le régionalisme semble donc le mieux adapté à la réalité congolaise.

61. V. not. *Les institutions de la France*, Paris, La Documentation française, 2004, p. 39 : « La V^e République est un régime hybride présentant simultanément des caractéristiques propres au régime présidentiel et au régime parlementaire ».

62. G. Pompidou, *Le neuf gardien*, Paris, Plon, 1974, p. 68 : « En somme, notre système, précisément parce qu'il est bâtard, est peut-être plus souple qu'un système logique : les cor-

le régime parlementaire et le régime présidentiel ?⁶³ Dès lors le mimétisme institutionnel engendre naturellement les mêmes effets sur la qualification du régime congolais (II).

II – LE MIMÉTISME INSTITUTIONNEL

C'est sur le plan de l'organisation institutionnelle⁶⁴ que la ressemblance de la Constitution congolaise avec la Constitution française est la plus frappante. Elle met en effet en place un cadre institutionnel très proche de la V^e République (A). Le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit est, en effet, très répandu en Afrique⁶⁵. Les pays d'Afrique francophone s'inspirent naturellement plus particulièrement du système juridique français (constitutionnel et même législatif). La RDC n'échappe donc pas à la règle. Il nous semble cependant nécessaire de mesurer toutes les implications du mimétisme congolais (B).

A – UN CADRE INSTITUTIONNEL PROCHE DE LA V^e RÉPUBLIQUE

Les institutions congolaises ressemblent à s'y méprendre à celles prévues par la Constitution de la V^e République dans sa version modifiée de 1962 (c'est-à-dire après l'instauration de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct). Comme chez nous, le pouvoir exécutif est renforcé (1) ; ce renforcement se fait, par un effet de « vases communicants », au détriment du pouvoir législatif qui est, dès lors, quelque peu amoindri (2). En outre, malgré un statut de véritable pouvoir (et non de simple autorité), l'organisation judiciaire est très similaire à celle de la France ; la Constitution congolaise consacre en effet l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant et dualiste (3).

niauds sont souvent plus intelligents que les chiens de pure race ! ». G. Pompidou fait certainement lui-même référence à la formule de « régime bâtard institué en 1958 » utilisée par René Capitant (« Election ou plébiscite », *Nouvelle Frontière*, novembre-décembre 1965, p. 9).

63. Conférence de presse du général de Gaulle du 11 avril 1961 : « Disons, si vous voulez, que notre Constitution est à la fois parlementaire et présidentielle ».

64. Nous n'étudierons ici que l'organisation institutionnelle du pouvoir central. Nous allons donc traiter de la séparation horizontale du pouvoir, après avoir vu, dans la première partie, la séparation verticale de ce dernier.

65. Sur ce point, voir notamment : D. Abarchi, « Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », *précité*. L'auteur se penche plus particulièrement sur l'élaboration des lois mais sa réflexion est naturellement transposable à l'élaboration des Constitutions africaines. A. Bourgi, « La réalité du nouveau constitutionnalisme africain », in *Actes du colloque du 40^e anniversaire de la V^e République, précité*. L'auteur s'interroge sur l'influence de la V^e République sur les systèmes politiques africains francophones.

1 – Un pouvoir exécutif renforcé

Dans la Constitution congolaise, le pouvoir exécutif est renforcé. Au sein de l'exécutif, c'est le Président de la République qui occupe, plus particulièrement, une place prépondérante : il est véritablement la première institution congolaise (a). Ceci résulte non seulement du mimétisme institutionnel envers la V^e République qui, rappelons-le, fait une place de choix au Président de la République (sous l'impulsion des idées du général de Gaulle) ; mais également de la consécration textuelle (au sein de différents articles de la Constitution congolaise) de la pratique de la concordance, période où la domination du Président de la République sur les autres institutions est la plus marquée en France. Le Gouvernement bénéficie également de cette position de force de l'exécutif au sein des institutions mais il est entièrement soumis au Président de la République, conformément à la logique même de la concordance (b).

a) Le Président de la République, première institution congolaise

La place, au sein de la Constitution, des dispositions consacrées au Président de la République donne un indice de sa prédominance⁶⁶. Celle-ci est d'ailleurs confirmée dès l'article 69 qui définit son rôle. Comme en France, le Président de la République congolaise est le chef de l'État ; il représente la Nation et il est le symbole de l'unité nationale (al. 1^{er}). Il veille au respect de la Constitution (al. 2). Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions ainsi que la continuité de l'État ; il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la souveraineté nationale et du respect des traités et accords internationaux (al. 3). Son statut et ses différents pouvoirs attestent également sa prépondérance sur les autres institutions.

S'agissant tout d'abord du statut du Président de la République congolais, il faut savoir que celui-ci est, comme son homologue français, élu au suffrage universel direct (art. 70, al. 1^{er}) à un ou deux tours⁶⁷. Il bénéficie donc d'une légitimité populaire importante. Les conditions d'éligibilité sont décrites à l'article 72 : pour être candidat à la présidence de la République, il faut posséder la nationalité congolaise d'origine⁶⁸,

66. Les dispositions relatives au Président de la République (art. 69 à 89) sont contenues au § 1 (« Du Président de la République »), de la section 1^{re} (« Du pouvoir exécutif »), du chapitre I (« Des institutions de la République ») du titre 3 (« De l'organisation et de l'exercice du pouvoir »).

67. Le Président doit être élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé à un second tour ; sachant que seuls pourront se présenter les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages exprimés au premier tour (art. 71).

68. Lors de la toute récente campagne électorale (élections présidentielles de 2006), le thème de la nationalité des candidats (et, plus généralement, de la « congolité ») a été très largement abordé, le plus souvent sous la forme d'attaques personnelles (contre le Président sortant notamment) au détriment de véritables débats sur des questions de fond. V. not.

être âgé de 30 ans au moins⁶⁹, jouir de la plénitude de ses droits civils et politiques et ne pas se trouver dans un cas d'exclusion prévue par la loi électorale⁷⁰.

Le président élu prête serment (art. 74, al. 2)⁷¹. Son mandat est de cinq ans, renouvelable une seule fois (art. 70, al. 1^{er}). La limitation du nombre de mandat est une précaution qui tend à éviter toute dérive présidentiale du régime, dérive extrêmement courante en Afrique⁷². Cette précaution n'est cependant pas toujours suffisante ; il suffit en effet au Président de la République de faire modifier la Constitution sur ce point⁷³... Conscient du problème, le constituant congolais a donc mis en place un garde fou supplémentaire : en vertu de l'article 220 alinéa 1^{er} de la Constitution, « (...) le nombre et la durée des mandats du Président de la République (...) ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle ». Au vu du caractère prestigieux des fonctions présidentielles, ces dernières sont exclusives ; l'article 96 de la Constitution prévoit en effet un certain nombre d'incompatibilités avec le mandat présidentiel (parmi lesquelles l'exercice de tout emploi militaire – précaution importante dans le contexte africain particulièrement propice aux coups d'État militaires – ou encore toute responsabilité au sein d'un parti politique). Des mesures sont prévues pour empêcher toute corruption ou délit d'initié de la part du Président (art. 98 et 99 mettant notamment en place la déclaration de patrimoine avant l'entrée en fonctions et à l'expiration de celles-ci devant la Cour constitutionnelle), problèmes récurrents des sociétés africaines. De manière plus générale, la

« Élections en RDC : l'ONU met en garde contre les discours sur la *congolité* », dépêche AFP du 12 juin 2006 ; « Je me bats pour gagner... Je gagnerai », interview de J. Kabila, *Jeune Afrique*, n° 2361, 9 avril 2006.

69. La condition de l'âge minimum requis pour se présenter à la présidence de la République a été très largement débattue lors de l'élaboration de la Constitution, chacun ayant en tête (partisans comme opposants) le jeune âge du Président actuel sortant J. Kabila (arrivé au pouvoir à 29 ans, celui-ci est de fait l'un des plus jeunes chefs d'État au monde). Pour une approche critique du temps consacré à cette question dans les débats, v. A. Mampuya K'-T, « Un avant-projet à rejeter : trois raisons de voter NON », publié sur internet.

70. La loi du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales (dite « loi électorale ») a ajouté une condition supplémentaire visant à limiter le nombre de candidatures : chaque personne souhaitant être candidat à l'élection présidentielle doit verser une caution (non remboursable de surcroît) de 50 000 dollars. Si limiter le nombre de candidatures est tout à fait justifié, le moyen choisi pour y parvenir nous paraît critiquable (d'autant que la caution est parmi les plus élevées du monde dans un pays parmi les plus pauvres du monde).

71. Pour la teneur exacte du serment prêté devant la Cour constitutionnelle, cf. article 74 al. 2. On sent ici une grande influence américaine d'autant que le Président prête serment devant Dieu (ce qui est quelque peu paradoxal dans une République qui se dit expressément laïque).

72. On ne retrouve pas la même précaution dans la Constitution française à raison d'un phénomène d'usure naturelle du pouvoir mais peut-être est-ce un tort...

73. C'est, par exemple, ce qui s'est produit en Namibie. L'article 29 § 3 de la Constitution du 21 mars 1990 prévoyait que le mandat du Président de la République n'était renouvelable qu'une seule fois. Le Président Sam Nujoma a cependant fait amender la Constitution en 1998 pour lui permettre de briguer un troisième mandat.

Constitution met en place une véritable responsabilité pénale du chef de l'État⁷⁴. En vertu de l'article 164, ce dernier est responsable pour les infractions politiques de haute trahison, d'outrage au Parlement, d'atteinte à l'honneur ou à la probité ainsi que pour les délits d'initié et pour les autres infractions de droit commun commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions⁷⁵. C'est la Cour constitutionnelle qui est le juge pénal du Président de la République dans ces hypothèses. La décision de poursuites ainsi que la mise en accusation sont votées à la majorité des deux tiers des membres du Parlement composant le Congrès (art. 166, al. 1^{er}). En cas de condamnation par la Cour constitutionnelle, le Président est déchu de ses fonctions (art. 167, al. 1^{er}). Celui-ci est également responsable pour les infractions commises en dehors de l'exercice de ses fonctions (c'est-à-dire pour les infractions commises avant son mandat ou pendant son mandat mais sans rapport avec ses fonctions) (art. 167, al. 2). Il relève alors des juridictions ordinaires mais les poursuites sont suspendues jusqu'à l'expiration de son mandat, tout comme la prescription⁷⁶. Version améliorée du système français, la responsabilité pénale du chef de l'État reste, pour certains, insuffisante (problème de la majorité requise pour la mise en accusation notamment)⁷⁷ au vu du contexte africain. Il est vrai que l'absence de culture démocratique en RDC devait peut-être inspirer davantage de méfiance...

Enfin, toujours s'agissant du statut du Président de la République, il est à noter que l'intérim des fonctions présidentielles (en cas de vacance pour cause de décès, de démission ou tout autre cause d'empêchement définitif) est exercé par le président du Sénat (art. 75)⁷⁸. De même, il est

74. Sur ce point, le constituant congolais prend quelques distances par rapport à la Constitution française : on a l'impression qu'il a conscience de nos faiblesses et qu'il ne veut absolument pas les reproduire (il est vrai que notre article 68 est globalement défectueux et qu'une révision de ce dernier serait opportune).

75. La différence avec le système français est très importante : outre le changement de juridiction (Cour constitutionnelle et non Haute Cour de justice), le principe en RDC est la responsabilité du Président de la République pour les actes commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions (alors qu'en France le principe est l'irresponsabilité hormis l'hypothèse de la haute trahison). En outre, le constituant congolais prend la peine de définir, à l'article 165, ce qu'il entend par « haute trahison », « atteinte à l'honneur ou à la probité », « délit d'initié » et « outrage au Parlement » (en France, au contraire, personne n'a défini la « haute trahison »).

76. Le fait que le constituant congolais prévoit expressément la responsabilité du Président pour les actes commis en dehors de l'exercice de ses fonctions est une très bonne chose. La Constitution française est, sur ce point, lacunaire, ce qui a engendré des interprétations contradictoires sur la question entre le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation. Pour être complet, on peut noter que le constituant congolais a repris à son compte la position de la Cour de cassation française.

77. V. A. Mampuya K., T., « Projet de Constitution : copie à refaire », *précité*. Pour l'auteur, la reprise de la logique du système français (même améliorée) est insuffisante pour la RDC. Ce qui se fait ailleurs n'est pas forcément bon pour la RDC : « les mœurs politiques congolaises n'inspirent-elles pas (...) quelque méfiance et plus de circonspection ? ».

78. Déjà contestable en France car ne bénéficiant pas de la même légitimité populaire (l'intérim ne devrait-il pas plutôt être exercé par le président de l'Assemblée nationale ?), la

prévu que les anciens Présidents de la République deviennent de droit sénateurs à vie (art. 104, al. 6) ; c'est une manière de prolonger dans le temps le prestige de leurs fonctions⁷⁹.

Le Président de la République a, en outre, de très nombreux pouvoirs importants, tous en rapport avec son rôle défini à l'article 69 de la Constitution. Pour leur mise en œuvre, il statue par voie d'ordonnances (art. 79, al. 3). Ces dernières sont contresignées par le Premier ministre (ce qui engendre une forme de responsabilité politique du chef de l'État, par principe irresponsable politiquement), hormis celles intervenant dans le cadre des articles 78 alinéa 1^{er} (nomination du Premier ministre), 80 (investiture des Gouverneurs et vice-Gouverneurs de province), 84 (attribution des grades dans les ordres nationaux et des décorations) et 143 (déclaration de guerre)⁸⁰. On retrouve donc en RDC la distinction française entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés. Si les pouvoirs propres du Président congolais peuvent concerner des domaines importants (notamment la déclaration de guerre), ils sont quantitativement moins nombreux qu'en France et ne concernent pas toutes les dispositions cruciales du régime ; par exemple la dissolution de l'Assemblée nationale ou le déclenchement des pleins pouvoirs en cas de crise sont des pouvoirs partagés en RDC. Ainsi des pouvoirs propres du Président de la République en France peuvent très bien être des pouvoirs partagés en RDC. En cela, la Constitution congolaise offre davantage de garanties puisqu'elle limite les hypothèses d'irresponsabilité politique totale du Président de la République.

S'agissant des pouvoirs du Président de la République à proprement parler, celui-ci dispose, très classiquement, du pouvoir de nomination et de révocation des hauts fonctionnaires (art. 81), d'accréditation des ambassadeurs (art. 88) et d'investiture des Gouverneurs et vice-Gouverneurs de province (art. 80). Il a également un pouvoir d'attribution des grades et décorations (art. 84). Il est investi d'un certain nombre de pouvoirs en rapport avec sa fonction de « commandant suprême des forces armées » (art. 83, al. 1^{er}). Ainsi, outre la nomination et la révocation des officiers généraux et supérieurs des forces armées (et de la police nationale) et des chefs d'état-major (art. 81), il préside le Conseil supérieur de la défense (art. 83, al. 2) et, surtout, il déclare la guerre (art. 86 et 143)⁸¹.

disposition l'est d'autant plus ici qu'elle ne peut s'expliquer historiquement (pas d'élection du Président de la République congolais dans un collège électoral sénatorial).

79. Si, en France, les anciens Présidents de la République sont membres à vie du Conseil constitutionnel, l'hypothèse qu'ils soient plutôt sénateurs à vie a également été envisagée (cf. la proposition de loi constitutionnelle relative au statut des anciens Présidents de la République française présentée par le sénateur Patrice Gélard le 27 janvier 2005).

80. Cf. article 79 alinéa 4.

81. Même s'il s'agit d'un pouvoir propre du Président de la République, une procédure précise est décrite aux articles 86 et 143 (qui se recourent très largement sans assez de rigueur dans l'emploi des termes).

Le Président dispose, en outre, des pleins pouvoirs en temps de crise. L'article 85 de la Constitution qui renvoie lui-même aux articles 144 et 145 est un mélange de l'article 16 de la Constitution française et de l'état de siège ou d'urgence⁸². Ainsi, en vertu de l'article 85, « lorsque des circonstances graves menacent, d'une manière immédiate, l'indépendance ou l'intégrité du territoire national *ou* qu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions, le Président de la République proclame l'état d'urgence ou l'état de siège après concertation avec le Premier ministre et les présidents des deux Chambres ». Dans cette hypothèse, le Président prend, par ordonnances délibérées en Conseil des ministres, les mesures nécessaires pour faire face à la situation (art. 145, al. 1^{er}). L'Assemblée nationale et le Sénat se réunissent alors de plein droit (art. 144, al. 2) et aucune dissolution de la première n'est possible (art. 148, al. 2). Si les conditions de mise en œuvre de l'état de siège ou de l'état d'urgence⁸³ sont, sur le fond, plus souples qu'en France (les deux hypothèses évoquées sont alternatives et non cumulatives), le constituant congolais prévoit cependant davantage de garanties. Tout d'abord, au niveau des conditions de forme à la mise en œuvre des pleins pouvoirs, il n'est pas question que d'une simple consultation du Premier ministre et des présidents des deux chambres (comme en France) mais d'une véritable concertation (ce qui suppose leur accord). Bien plus, l'article 119 prévoit une autorisation de la proclamation de l'état d'urgence ou de l'état de siège par le congrès⁸⁴. Ensuite, la durée d'application de l'état de siège ou de l'état d'urgence est fixe (art. 144) : elle est de trente jours avec une possibilité de prorogation pour des périodes successives de quinze jours par l'Assemblée nationale et le Sénat (sachant que ces deux assemblées peuvent mettre fin à tout moment à l'état de siège ou à l'état d'urgence par une loi). Enfin, la Constitution met en place un contrôle des ordonnances prises par le Président de la République pendant ces périodes par la Cour constitutionnelle (art. 145, al. 2)⁸⁵. Si ces garanties supplémentaires sont une bonne chose notamment à raison des dérives fréquentes des régimes africains vers le présidentialisme, l'existence même des pleins pouvoirs en RDC n'est-elle pas

82. Il nous semble peu opportun de disperser dans la Constitution, au sein d'articles très éloignés les uns des autres et ne faisant pas forcément l'objet d'un renvoi exprès (l'article 119 sur le congrès ou l'article 148 sur le droit de dissolution contient également des éléments relatifs à l'état de siège ou d'urgence), les dispositions relatives aux pleins pouvoirs du Président de la République en temps de crise.

83. Le constituant congolais n'explique à aucun moment la différence qu'il fait entre les deux.

84. La rédaction du constituant congolais est ici très mauvaise car ni l'article 85, ni les articles 144 et 145 ne renvoient à l'article 119 ; ce qui peut très facilement aboutir à l'oubli de cette condition de mise en œuvre.

85. La Cour constitutionnelle sera chargée de vérifier si elles dérogent ou non à la Constitution.

dangereuse (n'oublions pas que l'article 16 qualifié en France de « dictature provisoire du chef de l'État » est fortement contesté) ?

Le Président de la République dispose, en outre, d'un certain nombre de compétences en relation avec le pouvoir judiciaire. Il exerce le droit de grâce (art. 87)⁸⁶, après avis du Conseil supérieur de la magistrature (art. 152) – ce qui constitue une garantie supplémentaire – et il nomme et révoque les magistrats du siège et du parquet sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature.

Il est également titulaire de pouvoirs en relation avec les Chambres. Il possède en effet un droit de message pour communiquer avec elles (art. 77, al. 2) et il prononce une fois par an devant le Congrès un discours sur l'état de la Nation (art. 77, al. 3)⁸⁷. Il promulgue les lois dans un délai de 15 jours après leur transmission (art. 140)⁸⁸. Il dispose, enfin, du droit de dissoudre l'Assemblée nationale (en contrepartie de la responsabilité politique du Gouvernement devant cette dernière) après consultation du Premier ministre et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat en cas de crise persistante entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale (art. 148)⁸⁹. Aucune dissolution ne peut cependant intervenir dans l'année qui suit les élections⁹⁰, ni pendant les périodes de l'état d'urgence ou de siège ou de guerre, ni pendant que la République est dirigée par un Président intérimaire⁹¹.

Enfin, le Président dispose naturellement de certains pouvoirs en relation avec le Gouvernement. En vertu de l'article 78 alinéa 1^{er}, il nomme le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire après consultation de celle-ci⁹². Cette disposition a fait l'objet d'après débats lors de l'élaboration de la Constitution. Certains souhaitaient que le Pré-

86. Même s'il s'agit d'une immixtion du pouvoir exécutif au sein du pouvoir judiciaire, celle-ci est préservée, comme dans de nombreuses sociétés contemporaines, par tradition.

87. On sent ici une forte influence américaine. Cependant le discours sur l'état de la Nation ne pourra avoir la même portée que celui sur l'état de l'Union prononcé par le Président des États-Unis car, en RDC, l'exécutif dispose de l'initiative des lois (au même titre que le pouvoir législatif).

88. Notons qu'à défaut de promulgation de la loi par le Président dans les délais, la promulgation est de droit (art. 140, al. 2). Une garantie supplémentaire est donc prévue pour éviter que le chef de l'État ne puisse bloquer le processus législatif.

89. Un seul motif de dissolution est donc possible. Il s'agit là encore d'une précaution supplémentaire introduite par le constituant congolais (par rapport au texte français) visant à éviter les dissolutions de complaisance (souci de calendrier électoral notamment), voire – pire – les dissolutions de type dictatorial.

90. Disposition qui doit avoir pour but de permettre une dissolution maximum par an mais qui est maladroite car elle est susceptible de générer un déséquilibre du régime pendant l'année qui suit des élections législatives classiques.

91. En cas de dissolution, des élections devront intervenir dans les 60 jours (art. 148 al. 3).

92. En l'absence de majorité, il faudra dégager une coalition (art. 78, al. 2). D'ailleurs, au vu du mode de scrutin retenu pour les législatives (scrutin proportionnel), il est évident que les coalitions seront fréquentes : le premier Gouvernement mis en place par J. Kabila est justement un gouvernement de coalition (dirigé par A. Gizenga).

sident de la République nomme comme Premier ministre le chef du parti majoritaire. Permettre au Président de choisir le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire lui confère en effet un énorme pouvoir, une « liberté absolue » qui n'existe même pas en France. Le Président français ne dispose en effet de ce pouvoir qu'en période de concordance des majorités alors qu'en RDC, il existe indépendamment de la période (y compris par conséquent en période de coalition, voire de cohabitation)⁹³. Le constituant congolais ne s'est pas seulement inspiré de la Constitution française, il s'est inspiré de celle-ci telle qu'elle est pratiquée en période de concordance des majorités ; or, rien ne la garantit en RDC, ce qui pourrait très vite aboutir à une rupture⁹⁴. En vertu de l'article 78 alinéa 1^{er}, le Président met également fin aux fonctions du Premier ministre sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement (la démission du Premier ministre – entraînant celle de son Gouvernement – pourra être spontanée ou provoquée par le Président lui-même ou par une motion de censure⁹⁵). Comme en France, le Président de la République nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions sur proposition du Premier ministre (art. 78, al. 4). Enfin, il convoque et préside le Conseil des ministres (art. 79).

Ceci nous amène tout naturellement à nous pencher sur la place du Gouvernement au sein des institutions congolaises (b).

b) Un Gouvernement fort mais soumis au Président de la République

Cette considération est tout à fait logique puisque, nous l'avons déjà dit, le constituant congolais ne s'inspire pas seulement de la Constitution de la V^e République mais également de la façon dont elle est pratiquée en période de concordance. La Constitution congolaise est, en fait, un décalque de la Constitution française en période de concordance, période où le Gouvernement, et le Premier ministre plus particulièrement, sont entièrement soumis au Président.

Pour ce qui est de la nomination et de la révocation des membres du Gouvernement (Premier ministre, ministres, vice-ministres mais également, le cas échéant, vice-Premier ministre, ministres d'État et ministres délégués⁹⁶), le Président joue, nous l'avons vu, un rôle fondamental. Dans le cadre de ses pouvoirs, il doit naturellement tenir compte de la

93. Sur ce point, v. A. Mampuya K'-T, « Projet de Constitution : copie à refaire », *précité*. Pour l'auteur, l'article 78 peut être source de conflits. « Une disposition *intuitu personae* (pour la désignation du Premier ministre) (est) de celles qu'il convient d'éviter dans une Constitution ».

94. On espère cependant qu'en période de coalition voire de cohabitation, les institutions prendraient suffisamment de recul avec le texte même de la Constitution pour en faire une lecture parlementaire (*cf. infra*).

95. *Cf. infra*.

96. Pour ce qui est de la composition du Gouvernement, *cf.* article 90. Très classiquement, le Premier ministre est le chef du Gouvernement (art. 90 al. 2).

représentativité nationale⁹⁷. Cependant, la nomination des membres du Gouvernement ne suffit pas à leur entrée en fonction, encore faut-il que ce dernier soit investi par l'Assemblée nationale (en vertu de l'article 90 alinéas 4 et 5, le Premier ministre présente à l'Assemblée nationale le programme de son Gouvernement, si celui-ci est approuvé à la majorité absolue alors le Gouvernement est investi par l'Assemblée nationale)⁹⁸.

Comme les fonctions présidentielles, les fonctions de membres du Gouvernement sont exclusives. La Constitution prévoit en effet un certain nombre d'incompatibilités quasi identiques à celles que connaît le Président de la République (art. 97)⁹⁹. Les mêmes dispositions sont prises concernant la lutte contre la corruption et les délits d'initié (art. 98 et 99) dont les membres du Gouvernement pourraient se rendre coupables. Plus généralement, la Constitution met en place une responsabilité pénale individuelle des membres du Gouvernement. S'agissant du Premier ministre, elle est régie selon les mêmes règles que celle du Président de la République (identité d'articles : 163, 164, 165, 166 et 167) ; s'agissant des ministres (et des autres membres du Gouvernement), aucune disposition particulière n'existe quant à leur responsabilité mais ils bénéficient d'un privilège de juridiction puisqu'ils relèvent, en cas d'infractions commises par eux, de la Cour de cassation en premier et dernier ressort (art. 153, al. 4).

Naturellement, il existe une responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale (c'est la contrepartie du droit de dissolution), et devant elle seule. Celle-ci est prévue à l'article 146 de la Constitution et est fortement encadrée. A la différence de la France, celle-ci peut être collective (motion de censure) ou individuelle (motion de défiance)¹⁰⁰, le constituant souhaitant encore une fois le plus de garanties possibles. Outre la possibilité d'une déclaration de politique générale devant le Sénat (art. 146, al. 5), il existe deux hypothèses d'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale : le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité de son Gouvernement

97. Il s'agit encore une fois d'une précaution supplémentaire (certainement due à l'absence de tradition institutionnelle et démocratique en RDC) n'apparaissant pas dans le texte constitutionnel français.

98. Sur ce point, la RDC se démarque du modèle français. En effet, il n'existe pas de procédure d'investiture en France (l'article 49 al. 1^{er} ne peut être interprété de cette façon).

99. Est notamment incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement toute responsabilité au sein d'un parti politique (disposition qui aurait pu avoir une grande importance en France sur la nomination de M. Sarkozy en tant que ministre de l'Intérieur) ou tout mandat électif (et notamment un mandat parlementaire – article 108 –, ce qui prouve bien que la RDC n'est pas un régime parlementaire classique).

100. Dans le cadre de la responsabilité politique individuelle des ministres, celle-ci ne peut être engagée que de façon spontanée par l'Assemblée nationale. Les conditions de délai et de vote sont les mêmes, seul le nombre de personnes signataires de la motion change (un quart des membres de l'Assemblée nationale pour une motion de censure ; un dixième pour une motion de défiance).

sur son programme¹⁰¹, une déclaration de politique générale ou le vote d'un texte ; d'un autre côté, l'Assemblée nationale peut d'elle-même engager la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Dans la première hypothèse, le programme, la déclaration de politique générale ou le texte sont considérés comme adoptés si aucune motion de censure n'est votée par l'Assemblée nationale. Si la ressemblance avec le système français est importante, il existe cependant des différences : outre l'existence de motions de défiance individuelles, les conditions d'adoption des motions de censure sont identiques dans les deux hypothèses (signature de la motion par un quart des députés de l'Assemblée nationale ; débat et vote 48 heures après le dépôt de la motion ; adoption à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale, seuls étant recensés les votes favorables à la motion)¹⁰² et le constituant congolais réserve le même sort à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le fondement d'un texte, de son programme ou d'une déclaration de politique générale¹⁰³. Quoi qu'il en soit, en cas d'adoption d'une motion de censure, le Gouvernement est réputé démissionnaire (le Premier ministre doit remettre la démission de son Gouvernement au Président dans les 24 heures) ; de même, en cas d'adoption d'une motion de défiance contre un membre du Gouvernement, celui-ci est réputé démissionnaire (art. 147).

S'agissant maintenant des fonctions à proprement parler du Gouvernement, celui-ci « définit, en concertation avec le Président de la République, la politique de la Nation et en assume la responsabilité » ; il « conduit la politique de la Nation » (art. 91, al. 1^{er} et 2). Cet article a été très discuté lors de l'élaboration de la Constitution. Pour certains, il est dangereux car il accorde un trop grand pouvoir au Président¹⁰⁴. La première version de l'article (dans l'avant projet de Constitution élaboré par le Sénat) était d'ailleurs encore plus caractéristique puisqu'il était prévu que le *Président* détermine la politique de la Nation « de concert avec le Premier ministre »¹⁰⁵. Version heureusement abandonnée, il n'en demeure pas moins que la rédaction actuelle consacre expressément la

101. Comment concilier ces dispositions avec celles sur l'investiture du Gouvernement ? Font-elles double emploi ? Y a-t-il double investiture ? Remettent-elles en cause la portée de l'investiture prévue à l'article 90 al. 4 et 5 (elle n'en serait pas vraiment une) ? Nous avons encore une fois la preuve d'un manque de rigueur dans la rédaction. Il semble cependant que les dispositions de l'article 146 soient plus larges que celles de l'article 90 car non limitées à l'entrée en fonction du Gouvernement.

102. Si la motion de censure (ou de défiance) est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.

103. Ce qui peut paraître assez étrange... Y a-t-il véritablement la même volonté d'adoption d'un programme ou d'une déclaration de politique générale que d'une loi (principal texte sur lequel le Gouvernement engage sa responsabilité) ? Nous en doutons.

104. Cf. A. Mampuya K'-T., « Projet de Constitution : copie à refaire », *précité*. Pour lui, l'article 91 sur la détermination de la politique de la Nation est générateur de conflits.

105. V. A. Mampuya K'-T., « Un avant-projet à rejeter : trois raisons de voter NON », *précité*.

pratique de la concordance¹⁰⁶. La « concertation » entre le Président et le Premier ministre quant à la détermination de la politique de la Nation est en effet typique d'une période de concordance des majorités en France¹⁰⁷ (en période de cohabitation, toute concertation disparaît et le Premier ministre est seul compétent pour déterminer et conduire la politique de la Nation), période où le Premier ministre est véritablement soumis au Président. Cependant, encore une fois, rien ne garantit que le Président dispose d'une majorité à l'Assemblée nationale en RDC (d'autant que les députés sont élus à la proportionnelle) ; consacrer textuellement une pratique constitutionnelle est susceptible de générer des difficultés si les institutions ne sont pas capables d'interpréter dans un sens parlementaire la Constitution en cas de cohabitation, voire de simple coalition (risque de rupture et de dérive présidentieliste). Pour pouvoir mener à bien ses missions, le Gouvernement dispose de l'administration publique, des forces armées, de la police nationale et des forces de sécurité (art. 91, al. 3). Le Premier ministre, plus particulièrement, assure l'exécution des lois et dispose du pouvoir réglementaire (sous réserve des prérogatives dévolues au Président) ; il nomme aux emplois civils et militaires autres que ceux pourvus par le Président de la République et peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres (art. 92)¹⁰⁸.

Le Gouvernement joue également un grand rôle dans le cadre de la procédure législative. Ce dernier point est d'ailleurs l'une des caractéristiques de l'affaiblissement général du pouvoir législatif au sein des institutions congolaises (2).

2 – Un pouvoir législatif amoindri ou le parlementarisme rationalisé

Comme en France, le Parlement congolais est bicaméral. Il est composé de l'Assemblée nationale et du Sénat (art. 100, al. 1^{er}). Les députés nationaux sont élus au suffrage universel direct (à un tour) pour un mandat de cinq ans (en vertu de l'article 102, il est nécessaire d'être de nationalité congolaise, d'avoir 25 ans au moins, de jouir de la plénitude de ses droits civils et politiques et de ne pas se trouver dans un des cas d'exclusion prévus par la loi électorale). A la différence des exécutifs locaux et nationaux, ils sont indéfiniment rééligibles¹⁰⁹. Ils représentent la

106. Dernière preuve, d'ailleurs, que la pratique de la concordance est consacrée par le constituant congolais : il ne souhaite pas mettre en place un domaine réservé dévolu au Président de la République (un domaine réservé permet le fonctionnement des institutions en période de cohabitation). La défense, la sécurité et les affaires étrangères sont des domaines de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement (art. 91 al. 2).

107. On dit souvent que dans cette hypothèse, le Président détermine la politique de la Nation et le Premier ministre la conduit.

108. Notons que le Premier ministre statue par voie de décret (art. 92 al. 2) et les ministres par voie d'arrêté (art. 93 al. 2).

109. Le nombre de leur mandat n'est donc pas limité.

Nation¹¹⁰. Les sénateurs sont, quant à eux, élus au suffrage universel indirect par les Assemblées provinciales pour un mandat de cinq ans¹¹¹ (l'article 106 prévoit les mêmes conditions d'éligibilité que pour les députés, hormis la condition de l'âge qui est fixée ici à 30 ans au moins). Ils sont indéfiniment rééligibles. Ils représentent leur province mais leur mandat est national¹¹². Pour les uns comme pour les autres, tout mandat impératif est nul. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent également siéger en congrès (réunion des deux Chambres) dans certaines hypothèses précises décrites à l'article 119¹¹³. La Constitution consacre l'autonomie financière et administrative de chacune des deux Chambres (art. 100, al. 3)¹¹⁴. Elle met en place un certain nombre de règles de fonctionnement, telles que la définition des sessions ordinaires et extraordinaires¹¹⁵, les modalités de vote¹¹⁶, des mesures pour lutter contre l'absentéisme des parlementaires¹¹⁷ et d'organisation, telle que la consécration de l'existence d'un bureau (organe de direction dans chaque Chambre)¹¹⁸ et des commissions parlementaires (permanentes ou spéciales)¹¹⁹. Ces règles d'organisation et de fonctionnement seront précisées par le règlement intérieur de chaque Chambre (ainsi que par celui du Congrès) auquel la Constitution renvoie¹²⁰. Cette dernière prévoit également des règles d'immunité¹²¹ et un certain nombre d'incompatibilités¹²² (parmi les plus remarquables, on peut citer l'impossibilité pour un parlementaire

110. Cf. les articles 101 et 103.

111. En RDC, et à la différence de la France, il y a alignement de la durée de tous les mandats électoraux.

112. Cf. les articles 104 et 105.

113. En vertu de l'article 119, les deux chambres se réunissent en Congrès pour la procédure de révision constitutionnelle, pour l'autorisation de la proclamation de l'état d'urgence ou de l'état de siège et de la déclaration de guerre, pour l'audition du discours du Président de la République sur l'état de la Nation et pour la désignation des trois membres de la Cour constitutionnelle.

114. Si cette autonomie existe également en France, elle n'est pas consacrée expressément par la Constitution.

115. Cf. articles 115 et 116.

116. Cf. article 121 alinéas 2, 3 et 4.

117. En France, l'absentéisme des parlementaires pose problème. La RDC a décidé d'anticiper et de mettre en place un certain nombre de règles pour éviter le phénomène (peut-être devrions-nous nous en inspirer ?) : tout d'abord, chacune des deux Chambres ou le Congrès ne siège valablement que si la majorité absolue de ses membres se trouve réunie (art. 118, al. 1^{er} ou art. 121, al. 1^{er}) ; ensuite, le mandat d'un député ou d'un sénateur prend automatiquement fin en cas d'absence non justifiée et non autorisée à plus d'un quart des séances d'une session (art. 110, al. 1^{er}, n^o 6).

118. Cf. article 111.

119. Cf. article 112 alinéa 2, n^o 2.

120. Cf. article 112 (pour le règlement intérieur de l'Assemblée nationale et du Sénat) et article 120 (pour le règlement intérieur du Congrès).

121. Cf. article 107 (à la rédaction très claire qui distingue les poursuites à raison de l'exercice des fonctions des parlementaires ou en dehors de ces fonctions).

122. Cf. article 108. Notons, par exemple, que le mandat de député est incompatible avec le mandat de sénateur et vice-versa ou que le mandat de parlementaire est incompatible avec des fonctions de membre du Gouvernement.

d'exercer tout autre mandat électif, ce qui revient à interdire le cumul de mandats¹²³).

Comme en France (et dans tout régime parlementaire), le Parlement congolais est investi d'une double mission (art. 100, al. 2) : il contrôle le Gouvernement (ainsi que les entreprises publiques, les établissements et services publics) par les mécanismes de responsabilité (art. 146) et par un certain nombre de moyens d'information et de contrôle décrits à l'article 138 (les questions orales ou écrites, avec ou sans débat, d'actualité ; l'interpellation, les commissions d'enquêtes) ; et il vote la loi¹²⁴. C'est au travers de ces deux missions que l'on se rend compte de « l'amointrissement » du pouvoir législatif. La Constitution congolaise opte en effet pour un parlementarisme rationalisé, c'est-à-dire qu'elle met en place des dispositions dont le but est d'encadrer les prérogatives de législation et de contrôle du Parlement¹²⁵. Nous ne reviendrons pas ici sur l'encadrement très strict des mécanismes de responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale¹²⁶, nous aborderons donc uniquement les mécanismes entravant la fonction de législation du Parlement.

Est ainsi caractéristique de la limitation de la fonction législative du Parlement, le fait, tout d'abord, qu'il existe un domaine de la loi. Comme en France, le domaine de la loi n'est pas, en RDC, universel. Elle ne peut intervenir que dans un certain nombre de matières strictement énumérées aux articles 122 et 123 de la Constitution¹²⁷. La compétence de droit commun appartient donc au pouvoir réglementaire autonome (consacré à l'article 128 de la Constitution)¹²⁸ qui bénéficie, en outre, d'une protection de la part de la Cour constitutionnelle par le biais de la procédure de délégalisation¹²⁹. De manière générale, la Cour constitutionnelle connaît des conflits de compétence entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (art. 161, al. 3)¹³⁰.

123. Si la question fait débat en France, la RDC a opté pour une solution radicale (*cf.* art. 108, al. 2, n° 9).

124. Article 100, alinéa 2 : « le Parlement vote les lois ».

125. Pour la définition du parlementarisme rationalisé, voir *Les institutions de la France*, Paris, La Documentation française, 2004, p. 39.

126. *Cf. supra* (pour rappel : conditions tenant au nombre de signataires, au délai entre le dépôt de la motion et le débat et le vote, aux modalités particulières de vote et à la limitation du nombre de motions par session).

127. Ces deux articles sont l'équivalent de notre article 34 scindé en deux.

128. Si l'on ajoute à l'existence d'un domaine de la loi et du pouvoir réglementaire autonome, le fait que le pouvoir législatif soit divisé entre le pouvoir central et les provinces (*cf. supra*), on aboutit à un édifice juridique extrêmement complexe en RDC (complexité qui pourrait nuire à la lisibilité et donc en dernier ressort à la démocratie).

129. *Cf.* art. 128 al. 2 : « les textes à caractère de loi intervenus en ces matières (réglementaires) peuvent être modifiés par décret si la Cour constitutionnelle, à la demande du Gouvernement, a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent ».

130. La compétence de la Cour constitutionnelle sur le fondement de l'article 161 alinéa 3 est bien plus large que celle du Conseil constitutionnel français sur le fondement de l'article 41 : elle n'est pas limitée aux propositions de loi et amendements parlementaires et n'a pas forcément pour but la défense du pouvoir réglementaire (la compétence de la Cour

Le fait que la procédure législative est largement tributaire du pouvoir exécutif atteste également la limitation de la fonction législative du Parlement. Cette incursion de l'exécutif est visible à tous les stades de la procédure législative.

Tout d'abord, en aval de la discussion, l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et au Parlement (à chaque député et à chaque sénateur)¹³¹. Comme en France, on parle de projet de loi lorsque l'initiative est gouvernementale et de proposition de loi lorsqu'elle est parlementaire. Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres et déposés sur le bureau de l'une ou l'autre des assemblées (il n'existe pas de priorité d'examen sauf pour les lois de finances qui sont impérativement déposées en premier sur le bureau de l'Assemblée nationale)¹³². Les propositions de loi qui ne sortent pas, en principe, du cadre parlementaire sont, en RDC, notifiées pour information au Gouvernement (ce qui renforce, naturellement, ses prérogatives) qui peut dès lors adresser ses observations au bureau de l'assemblée dont émane la proposition (art. 130, al. 3)¹³³. Concernant l'examen des textes en commission parlementaire, la Constitution de la RDC est assez lacunaire¹³⁴. Il est cependant important de relever que « les membres du Gouvernement ont accès aux travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'à ceux de leurs commissions » (art. 131, al. 1^{er})¹³⁵, ce qui constitue une grande incursion de l'exécutif dans le travail législatif.

Ensuite, au niveau de la discussion proprement dite du projet ou de la proposition, il faut savoir que l'ordre du jour est complètement maîtrisé par le Gouvernement. En vertu de l'article 117, le Gouvernement est prioritaire et il n'existe pas de garde-fou comme la « fenêtre parlementaire » en France. Il semble que les propositions doivent être reprises par le Gouvernement pour avoir une chance d'être inscrites à l'ordre du jour. De même, si le droit d'amendement appartient concurremment aux membres du Gouvernement (art. 133)¹³⁶ et aux parlementaires

semble pouvoir fonctionner dans les deux sens). Notons que la Cour constitutionnelle congolaise connaît également des conflits de compétence entre l'État et les Provinces (art. 161, al. 3 également).

131. Article 130 alinéa 1^{er}.

132. Cf. Article 130 alinéa 2. Notons que l'avis du Conseil d'État n'est pas requis : ce qui est normal puisque celui-ci ne dispose pas d'attributions consultatives en vertu de la Constitution congolaise.

133. Le Gouvernement a 15 jours pour adresser ses observations ; passé ce délai, la proposition de loi est mise en délibération.

134. Rien n'est expressément dit sur le rôle des commissions parlementaires dans le cadre de la procédure législative. La Constitution renvoie, sur ce point, au règlement intérieur des chambres, renvoi qui ne nous paraît pas opportun.

135. Il existe une contrepartie à cette incursion de l'exécutif dans le travail législatif : « s'ils en sont requis, les membres du Gouvernement ont l'obligation d'assister aux séances de l'Assemblée nationale et à celles du Sénat, d'y prendre la parole et de fournir aux parlementaires toutes les explications qui leur sont demandées sur leurs activités » (art. 131, al. 2).

136. Notons que les membres du Gouvernement proposent les amendements mais ne participent pas au vote.

taires (art. 134), seuls les amendements parlementaires (ainsi que les propositions de loi d'ailleurs) sont soumis à une condition particulière de recevabilité : l'interdiction d'entraîner une diminution des ressources publiques ou une aggravation (ou création) des charges publiques (à moins qu'ils ne soient assortis de propositions dégageant les recettes ou les économies correspondantes). La Constitution n'est pas assez explicite sur le moment où le droit d'amendement peut être exercé. On sait seulement que la discussion des projets de loi porte (devant la première Chambre saisie) sur le texte déposé par le Gouvernement¹³⁷, ce qui implique que les éventuels amendements seront adoptés en séance plénière (et non pas en commission). Cette disposition n'existant pas pour les propositions de loi, on a encore une fois la preuve d'un avantage de l'exécutif dans la procédure législative. Naturellement, le texte doit être adopté en termes identiques par les deux assemblées (art. 135, al. 1^{er}). Pour cela, la chambre saisie d'un texte déjà voté par l'autre chambre délibère sur le texte qui lui est transmis (art. 132). Le constituant a également tenu à limiter la navette : si les deux chambres ne parviennent pas à un accord après une lecture par chacune d'entre elles, les deux bureaux peuvent mettre en place une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion¹³⁸. Le texte élaboré est soumis pour adoption aux deux chambres. Si la commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte ou si le texte n'est pas approuvé par les deux chambres, alors l'Assemblée nationale statue en dernier ressort¹³⁹ (art. 135). S'agissant maintenant du vote même de la loi, l'exécutif est encore une fois en position de force : si la procédure de vote bloqué n'existe pas en RDC, le Gouvernement peut néanmoins, nous l'avons vu, engager sa responsabilité sur le vote d'un texte (art. 146, al. 1^{er}).

Enfin, en aval de la discussion, l'exécutif intervient encore. Tout d'abord, très classiquement, la loi est promulguée par le Président de la République (le texte adopté par le Parlement doit être transmis dans les six jours au Président de la République qui dispose alors de quinze jours pour le promulguer¹⁴⁰). Comme en France, le Président de la République congolais peut, dans les quinze jours qui suivent la transmission, demander une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ces articles.

137. Cf. article 132.

138. A la différence de la France, l'initiative de la réunion d'une commission mixte paritaire appartient ici aux assemblées elles-mêmes (et non pas au Premier ministre) ; le délai est également plus rapide (en France, il faut deux lectures dans chacune des chambres sauf en cas d'urgence).

139. Dans ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte paritaire, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs amendements adoptés par le Sénat. Notons qu'il y a encore ici un gain de temps par rapport à la procédure française : en effet, une nouvelle lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat n'est pas nécessaire avant de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

140. Cf. les articles 136 et 140 alinéa 1^{er}.

Cette nouvelle délibération ne peut être refusée. Deux hypothèses sont alors possibles : l'Assemblée nationale et le Sénat adoptent à nouveau le texte sous sa forme initiale ou ils le modifient à la majorité absolue des membres qui les composent (art. 137)¹⁴¹. Cette disposition peut être assimilée à un véritable droit de veto suspensif du chef de l'État et prouve bien la possible intervention de ce dernier au sein du processus législatif.

La dernière (et non des moindres) caractéristique de la limitation de la fonction législative du Parlement est la possibilité pour l'exécutif de légiférer lui-même. On est ici bien au-delà des incursions du pouvoir exécutif dans la procédure législative, cette dernière est purement et simplement écartée. Le Gouvernement congolais peut, en effet, légiférer par voie « d'ordonnances-lois » (art. 129)¹⁴². Cela n'est possible que s'il y a urgence à agir, que dans un délai limité et que sur des matières déterminées (par la loi d'habilitation), matières qui, par principe, relèvent du domaine de la loi¹⁴³. Les ordonnances-lois, délibérées en Conseil des ministres, cessent de produire leurs effets (autrement dit deviennent caduques) si le projet de loi de ratification n'est pas déposé et voté par le Parlement au plus tard à la date limite fixée par la loi d'habilitation¹⁴⁴. La RDC prend, sur ce point, davantage de précautions qu'en France où l'important est le dépôt d'un projet de loi de ratification – ou projet de non caducité – (avant l'expiration du délai fixé par la loi d'habilitation), la ratification pouvant, elle, intervenir très tardivement, voire ne pas intervenir (l'ordonnance continue malgré tout de produire des effets en tant qu'acte réglementaire)¹⁴⁵. Naturellement, une fois ratifiées, les ordonnances-lois acquièrent valeur législative (art. 129, al. 4).

Le Président de la République a également la possibilité de mettre en vigueur le projet de loi de finances par voie d'ordonnance, sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres et compte tenu des amendements votés par chacune des deux chambres, lorsque ce projet, déposé dans les délais, n'a pas été voté avant l'ouverture du nou-

141. L'article 137 est plus précis que son équivalent français (art. 10, al. 2).

142. L'article 129 est l'équivalent de l'article 38 de la Constitution française. Il dispose que « le Gouvernement peut, pour l'exécution urgente de son programme d'action, demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat l'autorisation de prendre, par ordonnances-lois, pendant un délai limité et sur des matières déterminées, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » (al. 1^{er}).

Notons que le Gouvernement peut ici demander l'autorisation soit à l'Assemblée nationale, soit au Sénat. Cette alternative est assez étrange (elle n'existe pas en France : il y a autorisation du Parlement dans son ensemble) : s'agit-il d'un manque de rigueur dans la rédaction (« ou » à la place de « et ») ou d'une subtilité réellement souhaitée et mesurée (comment, dans ce cas, parler de « loi » d'habilitation ?)

143. La Constitution congolaise prend davantage de précautions que le texte constitutionnel français (en France, c'est le Conseil constitutionnel qui est venu encadrer la pratique des ordonnances de l'article 38).

144. Ceci résulte du rapprochement des alinéas 2 et 3 de l'article 129 (la rédaction n'est cependant pas limpide).

145. V. L. Favoreu & *alii*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2003, p. 729-737.

vel exercice (art. 126, al. 5). Pour éviter les dérives possibles de la part de l'exécutif, le constituant précise que si, quinze jours avant la fin de la session budgétaire, le Gouvernement n'a pas déposé son projet de budget, il est réputé démissionnaire (art. 126, al. 7).

On le voit, mis à part quelques nuances, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif congolais ressemblent, à s'y méprendre, à leurs homologues français. Cette constatation vaut également pour le pouvoir judiciaire (3).

3 – Un pouvoir judiciaire indépendant et dualiste

Le pouvoir judiciaire est, en RDC, un « pouvoir » et non pas une simple « autorité » comme en France¹⁴⁶. L'emploi de ce terme implique une égalité entre les trois pouvoirs ; en aucun cas, le pouvoir judiciaire ne peut être considéré comme inférieur aux deux autres¹⁴⁷.

D'ailleurs le constituant congolais consacre expressément son indépendance par rapport aux deux autres pouvoirs (art. 149)¹⁴⁸. Il met en place un certain nombre de mesures visant à la garantir. Tout d'abord, comme en France, un Conseil supérieur de la magistrature est créé (art. 152). Organe de gestion du pouvoir judiciaire, le but est d'éviter une soumission trop marquée à l'exécutif (soumission qui est, en soi, naturelle puisque la justice est un service public et que les juges sont des fonctionnaires) ; cet organe joue un rôle important en matière de nomination, promotion, révocation des magistrats (il fait des propositions au chef de l'État)¹⁴⁹ et en matière disciplinaire¹⁵⁰. Contrairement à son homologue français et pour ne pas nuire à la séparation des pouvoirs, le Conseil supérieur de la magistrature congolais n'est pas présidé par le Président de la République. Eu égard au contexte africain et à la faible expérience démocratique du pays, le constituant ne souhaite prendre aucun risque. Ensuite, l'inamovibilité des magistrats du siège est consacrée par la Constitution (art. 150, al. 4) comme un autre moyen de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Au-delà de ce qui se fait en France, une réelle indépendance financière est reconnue au pouvoir judiciaire : ce dernier dispose en effet d'un budget propre élaboré par le Conseil supérieur de la magistrature et transmis au Gouvernement pour être inscrit dans le budget général de l'État (art. 149, al. 6). En outre, un

146. Section IV du chapitre 1 du titre III de la Constitution congolaise : « Du pouvoir judiciaire ». Titre VIII de la Constitution française : « De l'autorité judiciaire ».

147. Le constituant prend plus de précautions qu'en France. Il s'adapte au contexte africain où le pouvoir judiciaire est bien souvent tributaire des deux autres pouvoirs, et plus particulièrement de l'exécutif.

148. Article 149 alinéa 1^{er} : « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ».

149. Cf. article 152 alinéa 3. Voir également : article 82.

150. Cf. article 152 alinéa 4.

certain nombre de règles expresses visant à empêcher l'immixtion du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif au sein du pouvoir judiciaire sont consacrées à l'article 151. Ainsi, le pouvoir exécutif ne peut donner d'injonction au juge dans l'exercice de sa juridiction, ni statuer sur les différends, ni entraver le cours de la justice, ni s'opposer à l'exécution d'une décision de justice (art. 151, al. 1^{er}) ; quant au pouvoir législatif, il ne peut ni statuer sur des différends juridictionnels, ni modifier une décision de justice, ni s'opposer à son exécution, ni élaborer une loi dont l'objectif manifeste serait de fournir une solution à un procès en cours (art. 151, al. 2 et 3). Ces règles ne sont pas explicitement prévues en France. Bien plus, elles n'ont pas toujours été respectées et ne le sont pas forcément encore : il suffit de penser à la possible inertie de l'administration face aux décisions de justice la condamnant qui a existé pendant longtemps ou à la pratique – encore actuelle même si mieux encadrée – des validations législatives. Le constituant congolais prévoit ici, mais également de manière générale, davantage de garanties qu'en France pour compenser la faible culture démocratique du pays.

La Constitution congolaise consacre également le dualisme juridictionnel. Elle prévoit l'existence de deux ordres de juridiction : un ordre de juridictions judiciaires (auquel est consacré le paragraphe 2 de la section 4 « Du pouvoir judiciaire ») composé des Cours et Tribunaux civils et militaires placés sous le contrôle de la Cour de cassation (art. 153, al. 1^{er}) ; et un ordre de juridictions administratives (auquel est consacré le paragraphe 3 de la section 4) composé du Conseil d'État et des cours et tribunaux administratifs (art. 154). Le dualisme est une nouveauté introduite par la Constitution de 2006 ; la Constitution de transition ne prévoyait en effet l'existence que d'un seul ordre de juridiction. Les constituants optent, sur ce point encore, pour le modèle français ; ils le font cependant expressément, dans le texte constitutionnel lui-même¹⁵¹ : non seulement la Constitution congolaise consacre l'existence des juridictions administratives¹⁵², mais elle définit également leur domaine de compétence (art. 155)¹⁵³ afin de les préserver de tout empiètement des juridictions judiciaires. Comme dans tout État qui opte pour le dualisme juridictionnel, des conflits de compétence entre les deux ordres de juridiction peuvent surgir. Il est donc nécessaire qu'il existe un organe

151. En France, c'est le Conseil constitutionnel qui a consacré le dualisme juridictionnel : l'existence des juridictions administratives ainsi que leur domaine de compétence ont été posés par le Conseil constitutionnel (la Constitution est muette sur ce point). Cf. cc, décision n° 119 dc, 22 juillet 1980, *Validation d'actes administratifs*, Rec., p. 46 ; cc, décision n° 224 dc, 23 janvier 1987, *Conseil de la concurrence*, Rec., p. 8.

152. Il faut noter que ces dernières n'ont d'ailleurs aucune compétence consultative (le constituant semble vouloir éviter à tout prix les possibles connexions entre le pouvoir judiciaire et exécutif).

153. C'est, plus particulièrement, la compétence du Conseil d'État qui est consacrée à cet article. Notons que la compétence de la Cour de cassation est, elle aussi, explicitement posée par le constituant à l'article 153, alinéas 2 et 3.

chargé de les régler. En RDC, c'est la Cour constitutionnelle qui exerce le rôle de tribunal des conflits (art. 161, al. 4)¹⁵⁴.

S'agissant de la Cour constitutionnelle justement, notons qu'à la différence de son homologue français, elle appartient au pouvoir judiciaire : elle ne fait pas l'objet d'une section à part, elle est traitée dans le paragraphe 5 de la section 4 « Du pouvoir judiciaire » ; et l'article 149 alinéa 1er dispose explicitement que « le pouvoir judiciaire (...) est dévolu aux cours et tribunaux qui sont : la Cour constitutionnelle (...) ». Il est vrai que sa dénomination (« Cour » et non pas « Conseil ») était un sérieux indice. Le mode de désignation de ses membres – très proche du système français¹⁵⁵ – n'y change rien, d'autant que, contrairement à la France, des compétences juridiques sont requises pour au moins deux tiers des membres¹⁵⁶.

Enfin, il faut relever que le pouvoir judiciaire est également dévolu à des juridictions militaires (paragraphe 4 de la section 4). Elles ont une compétence pénale en temps de paix (art. 156, al. 1^{er})¹⁵⁷ et en temps de crise (art. 156, al. 2)¹⁵⁸. En dehors d'elles, « il ne peut être créé de tribunaux extraordinaires ou d'exception sous quelque dénomination que ce soit » (art. 149, al. 4).

S'agissant du pouvoir judiciaire, on constate encore une fois une grande similitude avec la situation française. De manière générale, les institutions congolaises sont très proches de celles mises en place par la V^e République. Il existe cependant quelques nuances souvent introduites par précaution par le constituant congolais, ce dernier souhaitant s'adapter au contexte politique et culturel de la RDC. Cette dernière ne possédant pas la même culture démocratique qu'en France, le constituant préfère introduire un certain nombre de garanties supplémentaires. Le mimétisme est donc pratiqué de façon intelligente (il ne s'agit pas d'un simple décalque des institutions françaises, celles-ci sont adaptées au contexte africain et de la RDC en particulier).

154. C'est l'une de ses nombreuses attributions, cf. *infra*.

155. Art. 158 al. 1^{er} : « La Cour constitutionnelle comprend neuf membres nommés par le Président de la République dont trois sur sa propre initiative, trois désignés par le Parlement réuni en Congrès et trois désignés par le Conseil supérieur de la magistrature ». Leur mandat est de neuf ans non renouvelable ; la Cour étant renouvelée par tiers tous les trois ans. Le président de la Cour est élu par ses pairs pour une durée de trois ans renouvelable une fois.

156. Art. 158 al. 2 : « les deux tiers des membres de la Cour constitutionnelle doivent être des juristes provenant de la magistrature, du barreau ou de l'enseignement universitaire ». V. égal. l'article 159 : « nul ne peut être nommé membre de la Cour constitutionnelle (...) s'il ne justifie d'une expérience éprouvée de quinze ans dans les domaines juridique ou politique ».

157. Les juridictions militaires connaissent des infractions commises par les membres des forces armées et de la police nationale.

158. En temps de guerre ou lorsque l'état de siège ou d'urgence est proclamé, l'action répressive des cours et tribunaux de droit commun peut être suspendue au profit de celle des juridictions militaires.

Cependant, même si le texte est assorti de précautions et de garanties supplémentaires, le constituant congolais mesure-t-il toutes les implications de son mimétisme envers les institutions de la V^e République ? Rien n'est moins sûr (B).

B - LES CONSÉQUENCES DU MIMÉTISME INSTITUTIONNEL CONGOLAIS

Les interprètes de la Constitution congolaise (essentiellement les journalistes) la qualifient, en se fondant sur l'organisation des pouvoirs, de « régime semi-présidentiel »¹⁵⁹. Qu'en est-il vraiment ? Répondre à la question suppose naturellement de savoir ce qu'il faut entendre par « régime semi-présidentiel ». Si l'expression a été inventée par Hubert Beuve-Méry – le fondateur du *Monde* – lors de l'entrée du général de Gaulle à l'Élysée le 8 janvier 1959¹⁶⁰, elle a cependant été introduite dans le langage du droit et de la science politique par Maurice Duverger dans la onzième édition de son manuel destiné aux étudiants en 1970¹⁶¹. Elle désigne un système politique qui réunit deux éléments : un Président élu au suffrage universel (direct) et doté de pouvoirs propres, et un Premier ministre et un Gouvernement responsables devant les députés¹⁶². Au regard de ces caractéristiques, la RDC est bien dotée d'un régime semi-présidentiel. Le problème est que l'existence du régime semi-présidentiel ne fait pas l'unanimité en doctrine¹⁶³. La principale critique développée est que ce régime ne correspond pas à une réalité pratique : les régimes qualifiés de semi-présidentiels par Maurice Duverger n'en sont pas puisque la pratique politique y est soit parlementaire, soit

159. V., par ex. « Voter après 38 ans de dictature », *La Libre*, 17 décembre 2005 ; dépêche de l'AFP du 11 janvier 2006 « RDC : la Constitution adoptée à 84,31 %, première étape avant les élections » ; dépêche de l'AFP du 17 février 2006 « Principaux points de la nouvelle Constitution de RDC »...

160. H. Beuve-Méry, « De la dictature au régime semi-présidentiel », *Le Monde*, 8 janvier 1959.

161. M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1970, p. 277. Il systématisera ses hypothèses dans un autre ouvrage en 1978 : *Écher au roi*, Paris, Albin Michel, 1978, 250 p. ; et il les soumettra à la critique internationale dans un article publié en 1980 : « A new political system model : semi-presidential government », *European Journal of Political Research*, n° 8, 1980, p. 168-183. C'est en tout cas à Maurice Duverger que l'on attribue la paternité de la notion.

162. V. M. Duverger, « Régime semi-présidentiel », in *Dictionnaire constitutionnel* (dir. O. Duhamel et Y. Mény), Paris, PUF, 1992, p. 901 ; M. Duverger (dir.), *Les régimes semi-présidentiels* (Actes du colloque des 20-21 janvier 1983), Paris, PUF, 1986, p. 7 ; F. Frison-Roche, *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 38.

163. Selon O. Duhamel, « le régime semi-présidentiel n'a pas bonne presse chez les constitutionnalistes français ». Cf. « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », in *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Paris, PUF, 1988, p. 581. D'ailleurs, la plupart des manuels de droit constitutionnel présupposent implicitement l'inutilité de la notion puisqu'ils ont recours à d'autres termes pour caractériser les schémas institutionnels auxquels le régime semi-présidentiel est censé s'appliquer.

présidentielle. Si la nuance entre régime et système politique introduite par Olivier Duhamel¹⁶⁴ permet en grande partie de répondre à ces critiques, force est de constater qu'elle n'a pas eu l'impact escompté et que la notion continue d'être « boudée » par un grand nombre de constitutionnalistes français. Cependant, quand on voit le nombre de pays qui font ostensiblement le choix de ce régime aujourd'hui¹⁶⁵, il est difficile de nier sa réalité¹⁶⁶.

Quoi qu'il en soit, au-delà de la controverse sur le terme employé, il est vrai que le régime semi-présidentiel est susceptible de générer des pratiques institutionnelles très variées. Ainsi, en France, on n'a pas l'impression d'être face au même régime, selon que l'on est en période de cohabitation ou de concordance des majorités. Ce régime peut donc clairement aboutir à du présidentielisme, c'est-à-dire à une hégémonie du Président de la République : présidentielisme « à la française » lorsque se combinent les importants pouvoirs propres du Président – élu au suffrage universel direct – en période de concordance avec le phénomène majoritaire¹⁶⁷, voire, ce qui est plus gênant car la logique démocratique n'est plus respectée, présidentielisme « à l'africaine » (comme en Namibie par exemple¹⁶⁸).

Dès lors que le « présidentielisme africain » est le mal du continent, est-il opportun pour un pays de cette région, et la RDC en particulier, de choisir un régime politique susceptible de le générer ? C'est là qu'on

164. Cf. O. Duhamel, « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », *précité*, p. 587. Selon l'auteur, il ne faut pas confondre les notions de « régime » et de « système ». Le système politique global est en effet composé de deux sous-systèmes : le système institutionnel, c'est-à-dire celui qui établit les règles juridiques, et le système des partis engendré par le jeu des forces politiques. Le régime politique se définit comme l'ensemble des dispositions juridiques qui organisent les institutions ; il correspond donc, dans le schéma de l'auteur, au système institutionnel. Or, seul le système politique global tient compte de la réalité de l'exercice des pouvoirs (grâce au deuxième sous-système) ; le régime politique reste, lui, entièrement détaché de cette réalité.

165. De nombreux pays ont fait le choix du modèle semi-présidentiel pour assurer leur transition démocratique : tel est le cas de la Bulgarie, de la Lituanie, de la République fédérale de Macédoine, de la Pologne, de la Roumanie et de la Slovénie en Europe centrale (cf. sur ce point : F. Frison-Roche, *précité*, note 162) ; ou encore de la Namibie en Afrique (cf. B. Chantebout, « La Constitution namibienne du 9 février 1990, enfin un vrai régime semi-présidentiel ! », cette *Revue* n° 3, 1990, p. 539).

166. Si le terme « semi-présidentiel » pour désigner le régime politique de la RDC dérange, on peut parler, par mimétisme envers la France, de régime *sui generis*, de régime hybride, de régime mixte, de régime « bâtard », de régime parlementaire rationalisé, de régime parlementaire dualiste... La RDC a choisi le modèle institutionnel français, son régime doit donc être qualifié de la même façon que le nôtre.

167. V. par ex. B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 20^e édition, 2003, p. 455-462 (« Le présidentielisme français ») ; *Les institutions de la France*, La documentation française, Paris, 2004, p. 45-46.

168. Le régime namibien s'est rapidement transformé en un régime présidentieliste à raison de l'attitude autocratique de l'ancien Président Sam Nujoma (modification de la Constitution pour lui permettre de se présenter une troisième fois, exercice du poste de ministre des Affaires intérieures en même temps que son mandat présidentiel, prise de décision sans consulter les autres pouvoirs comme pour l'intervention de la Namibie en RDC pour soutenir L. D. Kabila...).

mesure toutes les limites du mimétisme institutionnel. D'autant que la genèse du régime n'est pas la même en France et en RDC : si le constituant français opte en 1958 pour un régime « semi-présidentiel », c'est pour donner davantage de poids à l'exécutif et éviter les dérives vers le régime d'assemblée comme cela a pu être le cas sous la IV^e République (le constituant souhaite un régime parlementaire avec des pouvoirs de l'exécutif – et du Président plus particulièrement – renforcés) ; la logique n'est pas la même en RDC : il ne s'agit pas de rééquilibrer les pouvoirs au profit de l'exécutif effacé dans les régimes précédents ! Bien au contraire, le chef de l'État a toujours dominé les autres pouvoirs depuis l'indépendance du pays en 1960. Dès lors, le choix du régime semi-présidentiel pour succéder à une dictature de l'exécutif n'est-il pas risqué ?

Une dérive présidentialisante est-elle possible en RDC ? La réponse est naturellement positive. En période de concordance, un présidentielisme « à la française » est tout à fait envisageable¹⁶⁹ ; il semble d'ailleurs que cela soit le souhait du constituant (ce dernier a une vision très gaullienne du régime). Le problème est que rien n'empêche le présidentielisme en période de coalition, voire de cohabitation : une lecture antidémocratique de la Constitution est donc tout à fait possible. Le constituant congolais consacre textuellement la pratique de la concordance des majorités ; or, nous l'avons déjà dit, rien ne la garantit. Dès lors, si le Président applique à la lettre la Constitution en période de coalition ou de cohabitation, il conserve son hégémonie mais, à ce moment (et plus encore naturellement dans la seconde hypothèse), le présidentielisme se transforme en dictature.

La Constitution congolaise est-elle, dès lors, mauvaise et dangereuse ? Pas forcément... On espère que les institutions seront capables, en l'absence de majorité présidentielle à l'Assemblée nationale, de s'écarter du texte de la Constitution et de l'interpréter dans un sens démocratique, autrement dit ici dans une logique parlementaire. Si en France, en période de cohabitation, les pouvoirs publics se doivent « d'appliquer la Constitution, toute la Constitution et rien que la Constitution » et qu'ils peuvent davantage s'écarter de sa lettre en période de concordance des majorités, ce doit être exactement l'inverse en RDC : les pouvoirs publics congolais doivent/peuvent appliquer à la lettre la Constitution en période de concordance mais ils sont tenus de s'en écarter en période de cohabitation, voire même de simple coalition¹⁷⁰. Seront-ils capables de le faire ? Seul l'avenir nous le dira¹⁷¹. En fait, l'organisation des pouvoirs

169. Le choix du scrutin proportionnel pour les élections législatives va néanmoins limiter le phénomène majoritaire.

170. Cet inversement de logique avec la France nous paraît dangereuse. Il n'est pas opportun que l'interprétation des pouvoirs publics quant au fonctionnement du régime soit requise justement en période conflictuelle.

171. Rappelons que le premier Gouvernement de la III^e République est justement un Gouvernement de coalition. Il faut par conséquent être attentif à la pratique du pouvoir dans les mois à venir.

n'est pas forcément mauvaise, il faut juste que l'interprétation qui en est faite soit démocratique.

Cependant, il est clair que le mimétisme institutionnel n'est peut-être pas opportun... Il est risqué de faire sciemment appel à un modèle dont on sait qu'il est potentiellement dangereux¹⁷² dans un pays qui n'a pas la même culture démocratique. Dès lors, ce qui peut être satisfaisant dans le contexte français ne l'est pas forcément en RDC. D'ailleurs, les garanties supplémentaires introduites pas le texte constitutionnel congolais ne nous semblent pas suffisantes pour écarter le danger.

Qu'il soit une bonne chose ou pas, le mimétisme institutionnel congolais est une réalité. Il va même au-delà de ce que l'on a déjà présenté puisque le constituant reprend également à son compte certaines institutions propres à créer les conditions de la démocratie : le Conseil économique et social (art. 208 à 210) et le Conseil supérieur de l'audio-visuel et de la communication (art. 212). Il en crée également une nouvelle de toutes pièces au vu des problèmes particuliers générés par les élections en Afrique et en RDC en particulier : la Commission électorale nationale indépendante (art. 211)¹⁷³.

On le comprend, l'un des objectifs du constituant congolais a donc été aussi de mettre en place les conditions de la démocratie et, plus généralement, de garantir les droits des citoyens (III).

III – LA GARANTIE DES DROITS ET LIBERTÉS

Le constituant congolais accorde une place importante à la garantie des droits et libertés. Le titre II de la Constitution (composé de 57 articles) contient en effet une Déclaration des droits complète, moderne et adaptée aux préoccupations actuelles de la société congolaise (A). Le constituant ne se contente néanmoins pas de proclamer ces droits, il souhaite les garantir. C'est au pouvoir judiciaire que revient cette mission (art. 150, al. 1). Au sein de celui-ci, la Cour constitutionnelle en tant que gardienne de la Constitution et de l'équilibre des pouvoirs joue un rôle déterminant (B). En fait, au-delà des droits et libertés, c'est en réalité

172. En France, il y a de plus en plus de débats autour de la V^e République : l'article 16 est considéré comme dangereux et antidémocratique pour beaucoup ; d'autres, de façon plus générale, souhaitent le retour à un régime parlementaire pur et remettent par conséquent en cause le renforcement de l'exécutif au sein des institutions.

173. La CENI récupère des attributions dévolues en France au Conseil constitutionnel : elle assure notamment la régularité du processus électoral et référendaire. Présidée par l'abbé Apollinaire Malu-Malu, la CENI a déjà joué un rôle fondamental dans l'organisation de toutes les élections de 2006/2007 (fixation du calendrier électoral, organisation de la campagne, proclamation des résultats...).

l'État de droit que doit garantir la Cour constitutionnelle, État de droit dont la préservation reste l'objectif primordial du constituant congolais (C).

A – UNE DÉCLARATION DE DROITS COMPLÈTE, MODERNE ET ADAPTÉE AUX PRÉOCCUPATIONS ACTUELLES DE LA SOCIÉTÉ CONGOLAISE

La Déclaration des droits fait partie du corps même de la Constitution (elle est présente au titre II intitulé « Des droits humains, des libertés fondamentales et des devoirs du citoyen et de l'État », titre lui-même divisé en 4 chapitres). Dès lors, il ne peut y avoir aucun doute sur la valeur constitutionnelle des droits qui y sont consacrés. Comment cette déclaration doit-elle s'articuler avec la référence qui est faite aux traités internationaux de protection des droits de l'homme dans le Préambule¹⁷⁴ ? La présence d'une Déclaration des droits dans le corps même de la Constitution ne rend-elle pas superflue cette référence ? Si le constituant explique sa démarche dans l'exposé des motifs (c'est parce qu'il tenait à réaffirmer l'attachement de la RDC aux droits humains et aux libertés fondamentales tels que proclamés par les instruments juridiques internationaux auxquels elle a adhéré, qu'il a décidé d'intégrer ces droits dans le corps même de la Constitution), celle-ci n'est pas forcément utile. En effet, si la Cour constitutionnelle confère valeur constitutionnelle au préambule, la simple référence aux instruments de protection des droits de l'homme dans ce dernier suffit à conférer aux droits qu'ils consacrent valeur constitutionnelle. La Déclaration des droits contenue dans le corps même de la Constitution et cette référence aux textes internationaux de protection des droits de l'homme font alors double emploi.

D'ailleurs, plus que de faire double emploi, cette démarche du constituant est susceptible de générer certaines incertitudes. Tout d'abord, le contenu des instruments internationaux n'est pas intégralement repris dans le titre II de la Constitution (ces instruments ne sont en fin de compte qu'une source d'inspiration pour le constituant congolais) ; que se passe-t-il pour les droits qui ne sont pas reproduits dans le corps de la Constitution ? Ont-ils malgré tout valeur constitutionnelle par la simple référence à l'instrument auquel ils appartiennent dans le préambule ? Bien plus, comment doit-on gérer une nuance, voire une contradiction entre la source d'inspiration et le titre II de la Constitution ?¹⁷⁵ Si la réf-

174. Le constituant réaffirme « l'adhésion » et « l'attachement » du peuple congolais à « la Déclaration universelle des droits de l'homme, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, aux Conventions des Nations-Unies sur les droits de l'enfant et sur les droits de la femme (...), ainsi qu'aux instruments internationaux relatifs à la protection et à la promotion des droits humains » (Préambule de la Constitution, alinéa 5).

175. C'est le cas, par exemple, sur la question de l'abandon. La Convention des Nations-Unies sur les droits de l'enfant et la Constitution congolaise diffèrent légèrement (la RDC adopte une position plus rigoureuse).

rence aux traités internationaux de protection des droits de l'homme suffit à leur conférer valeur constitutionnelle, on aura alors un conflit entre normes de même valeur... Quelle version du droit devra alors faire prévaloir la Cour constitutionnelle ? La plus protectrice pour les citoyens ?

On le voit, si la volonté du constituant congolais de montrer son attachement aux textes internationaux de protection des droits de l'homme est louable, la mention de ces textes dans le préambule accompagnée d'une Déclaration des droits dans le titre II de la Constitution est source de complications... Une façon de les éviter est que la Cour constitutionnelle ne reconnaisse pas de valeur constitutionnelle au préambule et aux textes auquel il fait référence (ils resteraient dès lors de simples sources d'inspiration de valeur internationale). Cette solution est tout à fait envisageable car si en France le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle au préambule, c'est justement pour conférer cette même valeur aux textes de protection des droits de l'homme qui y sont mentionnés ; ici, cette reconnaissance n'est pas utile puisqu'une Déclaration des droits est contenue dans le corps même de la Constitution.

Quoi qu'il en soit, il est maintenant nécessaire de nous pencher sur le contenu de la Déclaration des droits et des libertés fondamentales. Il s'agit d'une déclaration très complète (57 articles) comprenant aussi bien des droits dits de la première génération (c'est-à-dire des droits civils et politiques) que des droits de la seconde (c'est-à-dire des droits économiques, sociaux et culturels).

Sont ainsi notamment consacrés dans la première catégorie : l'égalité sous toutes ses formes (art. 11 à 14), y compris, naturellement, entre l'homme et la femme, ce qui amène le constituant à reconnaître la parité entre les deux sexes au sein des institutions ; les garanties de la personne (art. 16), à savoir : le droit à la vie (ce qui exclut la possibilité de condamnations à la peine de mort en RDC), le droit à l'intégrité physique et au développement de la personnalité, l'interdiction de l'esclavage, des traitements cruels, inhumains ou dégradants et du travail forcé¹⁷⁶ ; les garanties d'un procès équitable et de la procédure judiciaire (art. 17 à 21) ; la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 22) ; la liberté d'expression (art. 23) ; le droit à l'information (art. 24) qui implique, expressément, la liberté de la presse¹⁷⁷ ; la liberté de réunion (art. 25), de

176. Notons également que les viols de masse sont érigés en crimes contre l'humanité (art. 15 : « (...) toute violence sexuelle faite sur toute personne, dans l'intention de déstabiliser, de disloquer une famille et de faire disparaître tout un peuple est érigée en crime contre l'humanité puni par la loi »). La RDC, par le biais de cette disposition, tire manifestement les leçons de son passé récent et souhaite éviter que de telles exactions puissent se reproduire.

177. La consécration expresse de la liberté de la presse est très importante car la RDC est un pays où l'indépendance de la presse n'est que très relative : la pratique du *coupage* à savoir le paiement des journalistes pour l'écriture des articles par ceux dont ils sont l'objet est très répandue ; la répression des journalistes pour leurs opinions n'est pas rare... Il faut maintenant espérer que la consécration de ce droit ne soit pas qu'une déclaration de principe et qu'elle soit véritablement suivie d'effets...

manifestation (art. 26), de pétition (art. 27) ; la liberté de circulation et d'établissement sur le territoire national (art. 30) ; le droit au respect de la vie privée (art. 31) ; le droit d'asile (art. 33)¹⁷⁸...

Sont également reconnus dans la seconde catégorie : la propriété privée (art. 34), le droit à l'initiative privée (art. 35) ; le droit au travail (qui est également un devoir) et à la protection sociale (art. 36) ; la liberté d'association (art. 37), la liberté syndicale (art. 38), le droit de grève (art. 39) ; le droit à l'éducation scolaire et notamment à un enseignement primaire obligatoire et gratuit dans les établissements publics (art. 43) ; le droit à la culture (art. 46)...

Il faut, de plus, mentionner le droit à un environnement sain consacré à l'article 53 qui fait de la Déclaration de droits de la RDC une déclaration résolument moderne, à la pointe des nouvelles exigences de la population (on peut même parler de droits de la troisième génération). Le constituant congolais ne se contente d'ailleurs pas de proclamer ce droit, il met en place un certain nombre de principes propres à permettre sa réalisation (art. 54 à 59) : le principe « pollueur-payeur », l'instauration de diverses infractions (crimes) en cas de détérioration de l'environnement, le droit pour tous les Congolais de pouvoir jouir des richesses nationales et la création corollaire de l'infraction de pillage (qui se transforme en haute trahison lorsqu'elle est le fait d'une autorité publique)¹⁷⁹...

En plus d'être véritablement complète et moderne, la Déclaration des droits congolaise est très proche des préoccupations (y compris très concrètes) des citoyens. Tout d'abord, elle accorde une place prépondérante à la paix. L'article 52 de la Constitution dispose en effet que « tous les Congolais ont droit à la paix et à la sécurité, tant sur le plan national qu'international »¹⁸⁰. Un certain nombre de mesures concrètes sont adoptées afin de garantir ce droit : nul n'est tenu d'exécuter un ordre manifestement illégal (art. 28) ; aucun individu ou groupe d'individus ne peut utiliser une portion du territoire national comme base de départ d'activités subversives ou terroristes contre l'État congolais ou tout autre

178. L'asile est accordé aux ressortissants étrangers poursuivis ou persécutés en raison notamment de leurs opinions, de leurs croyances, de leur appartenance raciale, tribale, ethnique, linguistique ou de leur action en faveur de la démocratie et de la défense des droits de l'homme et des peuples (art. 33, al. 2). Il est cependant interdit aux personnes jouissant régulièrement du droit d'asile d'entreprendre toute activité subversive contre son pays d'origine ou contre tout autre pays, à partir du territoire de la RDC (art. 33, al. 3). Là encore, ces dispositions s'inscrivent dans le contexte de l'histoire récente de la RDC : cette dernière tire les leçons des deux guerres qu'elle a connues entre 1996 et 2002.

179. Le pillage est le fait de priver la Nation de tout ou partie de ses propres moyens d'existence tirés de ses ressources ou de ses richesses naturelles (art. 56). Là encore, la RDC tire, par ces dispositions, les leçons de son passé proche (« spoliation » de nombreuses ressources et richesses naturelles de la RDC par les États africains voisins lors des deux guerres, parfois en contrepartie d'avantages militaires).

180. La paix est une préoccupation si importante pour les Congolais qu'elle est même inscrite dans la devise du pays : « Justice-Paix-Travail » (art. 1^{er}, al. 3).

État (art. 52, al. 2) ; l'État congolais a le devoir d'assurer et de promouvoir la coexistence pacifique et harmonieuse de tous les groupes ethniques du pays (art. 51, al. 1) ; les Congolais ont le droit et le devoir sacré de défendre le pays et son intégrité territoriale face à une menace ou à une agression extérieure (art. 63) ; ils ont également l'obligation de faire échec aux coups d'État car ils doivent s'opposer à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou qui l'exerce en violation de la Constitution (art. 64)¹⁸¹ ; enfin, la Constitution consacre une section entière à la police nationale et aux forces armées¹⁸² afin de les encadrer davantage et d'éviter toute dérive pouvant remettre en cause la paix.

La Constitution fait également une place importante à la famille. Cette dernière, comme dans toutes les sociétés africaines, est la « cellule de base de la communauté humaine » (art. 40, al. 2). Sont ainsi consacrés : l'interdiction des mariages forcés (art. 40, al. 1) ; le droit et le devoir des parents de soigner et d'éduquer les enfants (art. 40, al. 3) mais également, dans l'autre sens, le devoir des enfants d'assister leurs parents (art. 40, al. 4) ; la prohibition de l'abandon des enfants (art. 41, al. 2 et al. 4) ; la protection des enfants (et plus généralement des mineurs) contre la maltraitance, les abus sexuels et les accusations de sorcellerie (art. 41, al. 4)...

Enfin, le constituant retranscrit les préoccupations les plus concrètes, en termes de vie quotidienne, des citoyens congolais. Il fait de l'éradication de l'analphabétisme un devoir national (art. 44) ; il consacre le droit à la santé et à la sécurité alimentaire (art. 47), le droit à un logement décent, à l'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique (art. 48) ; il garantit également une véritable protection aux personnes âgées et handicapées (art. 49).

Ce sont ces derniers droits (ceux qui sont l'écho des préoccupations de la société congolaise) qui donnent une coloration africaine à la Déclaration, par ailleurs très universelle sur les autres points. Le fait qu'il existe un chapitre 4 consacré aux devoirs des citoyens est également typiquement africain. La RDC s'inspire sur ce point clairement de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples¹⁸³. Ainsi le constituant impose un certain nombre d'obligations aux citoyens congolais : notamment le devoir de respecter la loi et la Constitution (art. 62), le devoir sacré de défendre son pays et de faire échec aux coups d'État (art. 63, al. 1 et art. 64, al. 1), le devoir de payer ses impôts (art. 65) et le devoir de respecter et de traiter ses concitoyens sans discrimination (art. 66).

181. Les citoyens congolais peuvent donc être amenés à faire la guerre (civile ou internationale) pour garantir la paix ! Cela est quelque peu contradictoire.

182. Section VI du chapitre I du titre III de la Constitution.

183. Cette Charte est, de manière générale, une grande source d'inspiration pour le constituant congolais en ce qui concerne la garantie des droits et libertés.

La Constitution prévoit que les conditions d'exercice de la plupart de ces droits seront fixées par la loi. Très classiquement, le respect de la loi, de l'ordre public, des bonnes mœurs et des droits d'autrui pourront être des limites à leur exercice. De même, ces droits pourront être restreints en cas d'état de siège ou d'état d'urgence. Cependant, dans ces dernières hypothèses, certains droits échapperont à toute forme de restriction (art. 61) ; ce qui nous amène à nous poser la question de l'existence d'une hiérarchie au sein des droits consacrés dans la Déclaration congolaise.

Tout d'abord, il apparaît que certains droits (et devoirs) sont qualifiés de « sacrés » par le constituant ; tel est le cas du respect de la personne humaine (art. 16, al. 1), de la propriété privée (art. 34, al. 1), du droit (et du devoir) au travail (art. 36, al. 1) et du droit (et du devoir) de défendre son pays contre une agression extérieure (art. 63, al. 1). Quelles conséquences doit-on tirer de cette qualification ? Signifie-t-elle que ces droits ont une valeur supérieure par rapport aux autres ? S'agit-il de droits à faire primer sur d'autres en cas de contradiction ? Ou, au contraire, est-ce simplement une coquetterie d'écriture, un moyen de souligner l'importance particulière de ces droits sans autre implication ? Seule la Cour constitutionnelle pourra, à terme, régler cette question.

Une chose est déjà sûre cependant, certains droits ont un statut de droits indérogeables. En aucun cas et même en période d'état de siège ou d'état d'urgence, des restrictions ou des dérogations ne pourront leur être apportées¹⁸⁴. Ces droits bénéficient donc d'une protection particulière, ce qui implicitement leur confère un statut supérieur par rapport aux autres droits consacrés dans la Déclaration. Ils sont en quelque sorte le noyau dur des droits et libertés des citoyens congolais.

De manière générale, les droits et libertés consacrés dans la Déclaration congolaise bénéficient d'une bonne protection. En effet, l'article 220 alinéa 2 de la Constitution introduit ce que l'on appelle « l'effet cliquet » : toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne est prohibée (une fois un droit consacré, on ne peut donc plus revenir en arrière).

On le voit, la reconnaissance de droits et libertés aux citoyens congolais est une préoccupation importante du constituant. Ce dernier souhaite d'ailleurs que la population se familiarise, s'impregne de ces droits. Les pouvoirs publics ont ainsi le devoir de promouvoir et d'assurer, par l'enseignement, l'éducation et la diffusion, le respect des droits de

184. En vertu de l'article 61 de la Constitution, « en aucun cas, et même lorsque l'état de siège ou l'état d'urgence aura été proclamé (...), il ne peut être dérogé aux droits et principes fondamentaux énumérés ci-après : le droit à la vie ; l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; l'interdiction de l'esclavage et de la servitude ; le principe de légalité des infractions et des peines ; les droits de la défense et le droit au recours ; l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes ; la liberté de pensée, de conscience et de religion ».

l'homme (de ceux énoncés dans la Constitution mais également de ceux contenus dans les instruments internationaux de protection des droits de l'homme auxquels la RDC a adhéré). Plus précisément, ils seront enseignés à l'école et seront intégrés dans les programmes de formation des forces armées, de la police et des services de sécurité (art. 45, al. 5, 6 et 7). Cette disposition atteste de la volonté du constituant de faire de la Déclaration des droits une réalité palpable. Faire connaître les droits et libertés fondamentales est, en effet, une façon d'en imposer le respect. Le constituant ne souhaite pas que les droits consacrés restent de simples principes. L'article 60 de la Constitution est d'ailleurs encore plus explicite : ce dernier dispose que « le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés dans la Constitution s'impose aux pouvoirs publics et à toute personne ».

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales contenus dans la Déclaration congolaise ne sont pas que de simples et beaux principes ; ils sont amenés à être respectés par les pouvoirs publics et par toute personne. C'est le pouvoir judiciaire en tant que garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens (art. 150, al. 1) qui est chargé de s'en assurer¹⁸⁵. Au sein du pouvoir judiciaire, nous allons voir plus particulièrement que la Cour constitutionnelle joue un rôle déterminant dans leur garantie (B).

B – LA COUR CONSTITUTIONNELLE, DÉTERMINANTE DANS LA GARANTIE DES DROITS ET LIBERTÉS

La Cour constitutionnelle joue un rôle fondamental dans la garantie des droits et libertés car elle est gardienne de la Constitution (et donc des droits qu'elle consacre) (1) mais aussi de l'équilibre des pouvoirs (et donc de la possibilité pour les droits et libertés de s'exercer pleinement) (2).

1 – La Cour constitutionnelle, gardienne de la Constitution

La Cour constitutionnelle est gardienne de la suprématie de la Constitution essentiellement¹⁸⁶ par le biais du contrôle de constitutionnalité des lois dont elle est chargée.

185. Les droits consacrés dans la Constitution congolaise sont donc tout à fait justiciables.

186. La Cour constitutionnelle congolaise est également gardienne de l'interprétation de la Constitution. En vertu de l'article 161, alinéa 1^{er}, elle « connaît des recours en interprétation de la Constitution sur saisine du Président de la République, du Gouvernement, du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale, d'un dixième des membres de chacune des Chambres parlementaires, des gouverneurs de province et des présidents des Assemblées provinciales ». Cette compétence n'existe pas en France : c'est la raison pour laquelle, en 1961, le Conseil constitutionnel a refusé de répondre à la question d'interprétation que lui posait le président de l'Assemblée nationale (à savoir si l'article 49, alinéa 2 était applicable en période d'application de l'article 16 : *cf. cc*, décision du 14 septembre 1961, « Demande d'avis », *Rec.*, p. 55). Pourquoi la RDC ne serait-elle pas, sur ce point, un exemple ?

Le contrôle de constitutionnalité des lois est naturellement un moyen de garantir les droits et libertés consacrés constitutionnellement. En RDC, ce contrôle se fonde sur un dispositif complet et abouti décrit aux articles 160 et 162 de la Constitution, dispositif qui repose sur le monopole de la Cour constitutionnelle. En effet, s'il existe différentes formes de contrôle de constitutionnalité de la loi, toutes relèvent de la Cour constitutionnelle.

Il existe tout d'abord, comme en France, un contrôle de constitutionnalité de la loi *a priori*, par voie d'action. Dans ce cadre, les lois organiques – avant leur promulgation – et les règlements intérieurs des chambres parlementaires¹⁸⁷ – avant leur mise en application – font l'objet d'un contrôle de constitutionnalité obligatoire. Les lois ordinaires peuvent, quant à elles, être l'objet d'un contrôle de constitutionnalité facultatif avant leur promulgation ; les autorités de saisine de la Cour étant, comme en France, le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou le dixième des députés ou des sénateurs.

Il existe également un contrôle de constitutionnalité de la loi *a posteriori*, par voie d'exception, contrôle dont est chargée la Cour constitutionnelle. Il résulte du rapprochement des alinéas 1 et 3 de l'article 162 de la Constitution que l'exception d'inconstitutionnalité de la loi peut être soulevée par toute personne dans une affaire qui la concerne devant une juridiction ou par la juridiction elle-même (l'exception d'inconstitutionnalité peut donc être aussi soulevée d'office par une juridiction). Dans ces deux hypothèses, la juridiction en question sursoit à statuer et saisit la Cour constitutionnelle. Le fait qu'il existe un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception en complément du contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'action est très bénéfique pour la garantie des droits. La RDC est, sur ce point, en avance par rapport à la France.

Enfin, et c'est une grande particularité, il existe en RDC un contrôle de constitutionnalité des lois *a posteriori*, par voie d'action, réservé aux citoyens eux-mêmes. Le contrôle de constitutionnalité des lois peut donc prendre la forme d'une action populaire (art. 162, al. 2). Si cette disposition est novatrice, elle n'est cependant pas unique. On la rencontre en effet dans d'autres pays africains : ainsi, au Bénin comme au Congo (Brazzaville), le prétoire du juge constitutionnel est également complètement ouvert aux citoyens¹⁸⁸. L'action populaire a d'ailleurs un champ

187. Font également l'objet d'un contrôle de constitutionnalité obligatoire avant leur mise en application, en vertu de l'article 160, alinéa 2, les règlements intérieurs du Congrès, de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC).

188. L'article 122 de la Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990 dispose que « tout citoyen peut saisir directement la Cour constitutionnelle sur la constitu-

d'application très étendu car elle concerne le contrôle de constitutionnalité des lois, mais également celui des règlements[189]. Dans le principe, cette spécificité congolaise est excellente pour la garantie des droits et libertés... mais dans le principe uniquement... Cette action populaire ne risque-t-elle pas d'encombrer la Cour constitutionnelle, voire de paralyser son action ? Comment cette dernière pourra-t-elle respecter le délai de jugement de 30 jours fixé à l'article 160 alinéa 4 ? D'autant que cette action populaire vient en plus du contrôle de constitutionnalité des lois *a priori* par voie d'action et du contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception... La paralysie de la Cour constitutionnelle serait naturellement un risque pour la garantie des droits et libertés.

Le système de contrôle de constitutionnalité de la loi prévu par la Constitution congolaise est donc très complet et, en cela, très protecteur des droits et libertés. Cependant ce système est peut-être trop ambitieux et la garantie des droits et libertés pourrait en pâtir... La Cour constitutionnelle pourrait en effet être « victime » de ses très/trop nombreuses compétences. Quoi qu'il en soit, la loi organique qui fixera l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle (art. 169) va être déterminante puisque c'est elle qui devra faire du contrôle de constitutionnalité de la loi quelque chose de réalisable (peut-être choisira-t-elle d'introduire des conditions de recevabilité – notamment à l'action populaire – afin d'endiguer le flot des recours...).

2 – La Cour constitutionnelle, gardienne de l'équilibre des pouvoirs

En vertu de l'article 161 alinéa 3, la Cour constitutionnelle congolaise « connaît des conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ». Il s'agit d'une disposition très générale qui dépasse le simple cadre de la procédure législative¹⁹⁰ et fait de la Cour constitutionnelle la gardienne de l'équilibre des pouvoirs. En France, ni le Conseil constitutionnel, ni aucune autre juridiction n'endossent ce rôle : les relations entre les pouvoirs (et notamment entre le pouvoir exécutif

tionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction ». De la même façon, en vertu de l'article 149 de la Constitution du Congo (Brazzaville) du 20 janvier 2002, « tout particulier peut, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée devant une juridiction dans une affaire qui le concerne, saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois ». Dans ces deux pays, comme en RDC, le peuple a donc la possibilité de saisir directement la Cour constitutionnelle d'une question de constitutionnalité de la loi ou indirectement, par le biais de l'exception d'inconstitutionnalité (les formulations sont cependant plus claires dans ces deux pays qu'en RDC).

189. Notons qu'au Gabon, la saisine de la Cour constitutionnelle peut également concerner les actes réglementaires (*cf.* art. 84 et 86 de la Constitution de la République gabonaise du 26 mars 1991).

190. Au contraire, en France, les seuls cas où le Conseil constitutionnel connaît des conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont liés à la procédure législative : *cf.* les articles 41 et 37 alinéa 2.

et le pouvoir législatif échappent à tout contrôle juridictionnel, ce qui génère l'existence d'actes de gouvernement.

Dès lors, en RDC, cette compétence de la Cour constitutionnelle devrait limiter le nombre d'actes de gouvernement potentiels et cela, conformément à la thèse développée par Louis Favoreu¹⁹¹. Pour lui, les actes de gouvernement sont des actes provisoirement et accidentellement injusticiables : *accidentellement* car l'incompétence du juge administratif à en connaître résulte d'une lacune dans l'organisation juridictionnelle (l'absence d'un juge compétent) et *provisoirement* car une extension de la compétence du Conseil constitutionnel pourrait suffire à en faire disparaître un grand nombre (du moins pour ceux consacrés dans l'ordre interne). La RDC, peut-être en connaissance des idées de Louis Favoreu, a directement inscrit dans sa Constitution cette extension de compétence. Cela contribue naturellement à garantir les droits et libertés et, notamment, le droit au juge des individus. Bien plus, le fait de régler les conflits de compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif permet d'atteindre un fonctionnement harmonieux des institutions, un véritable équilibre entre les pouvoirs, ce qui est indispensable au plein exercice des libertés publiques.

A travers ses fonctions de gardienne de la Constitution et de l'équilibre des pouvoirs, la Cour constitutionnelle va être amenée à jouer un rôle fondamental dans la garantie des droits et libertés en RDC. Au-delà de cela, on mesure l'importance des responsabilités que le constituant lui confie : en étant chargée d'asseoir la suprématie de la Constitution et de veiller au fonctionnement régulier des institutions, c'est en réalité l'État de droit que doit garantir la Cour constitutionnelle. La préservation de l'État de droit est, de manière générale, un objectif primordial du constituant congolais (C).

C – LA PRÉSERVATION DE L'ÉTAT DE DROIT, OBJECTIF PRIMORDIAL DU CONSTITUANT CONGOLAIS

Cet objectif du constituant congolais est tout à fait normal : il veut véritablement rompre avec le passé du pays et la négation de l'État de droit durant les années de « règne » de Mobutu puis les années de guerre qui ont suivi sa chute. Cette volonté du constituant ressort, nous l'avons dit, des attributions de la Cour constitutionnelle mais également d'autres éléments encore plus concrets.

191. Voir : L. Favoreu, *Du déni de justice en droit public français*, Paris, LGDJ, 1964, p. 217-269 ; « L'acte de gouvernement, acte provisoirement et accidentellement injusticiable », note sous CE, 25 mars 1987, *M. Gaujan, RFDA*, 1987, p. 544 ; « Pour en finir avec la théorie des actes de gouvernement », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 607 (pour une réaffirmation récente de sa position).

Tout d'abord, dès l'article 1^{er} de la Constitution, la RDC est expressément qualifiée d' « État de droit ».

Ensuite l'article 220, alinéa 1^{er} de la Constitution énonce un certain nombre de limites de fond à la révision constitutionnelle. Ne peuvent en effet faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle : « la forme républicaine de l'État, le principe du suffrage universel, la forme représentative du Gouvernement, le nombre et la durée des mandats du Président de la République, l'indépendance du pouvoir judiciaire (et) le pluralisme politique et syndical ». Bien plus précises qu'en France (où seule la « forme républicaine » de l'État est évoquée), ces limites à la révision constituent très clairement les conditions de la réalisation d'un État de droit. Dès lors, en RDC, une révision constitutionnelle visant à remettre en cause l'État de droit est impossible. Le constituant souhaite donc à tout prix préserver l'État de droit, y compris de lui-même.

Enfin, les rédacteurs du texte constitutionnel congolais souhaitent le maintien de l'État de droit en toutes circonstances, même exceptionnelles. Si, nous l'avons vu, la préservation de la paix est l'une de leurs finalités, elle est parfois impossible à réaliser. S'ouvrent alors des périodes dites exceptionnelles que les constituants ont souhaité régler pour éviter toute dérive du régime et maintenir l'État de droit. Ainsi, par exemple, dans le cadre de l'état de siège ou de l'état d'urgence (prévus à l'article 85), l'ensemble des ordonnances émises par le Président de la République pour faire face à la situation font l'objet d'un contrôle de la part de la Cour constitutionnelle (art. 145, al. 2) ; de même les pouvoirs publics ne peuvent déroger à un certain nombre de droits et principes fondamentaux (art. 61)¹⁹².

En fait, on peut considérer qu'il ressort des dispositions de la Constitution que le premier droit des Congolais est de vivre dans un État de droit. Ce constat est bien normal au vu du passé, de la volonté de rupture avec celui-ci et de l'espoir mis dans cette Constitution.

Il y a du bon¹⁹³ et du moins bon¹⁹⁴ dans cette Constitution congolaise. Ce n'est certainement pas la meilleure Constitution qui soit, mais elle a le mérite d'exister et d'être un premier pas vers la démocratie, vers l'instauration d'un État de droit en RDC. La procédure de révision n'est d'ailleurs pas cadencée (la Constitution est relativement souple)¹⁹⁵ et il

192. *Cf. supra.*

193. Comme, par exemple, les dispositions sur la Cour constitutionnelle ; certaines précisions et définitions qu'on ne trouve pas dans le texte constitutionnel français...

194. Comme, par exemple, les manques de rigueur dans la rédaction ; le choix peu opportun du régime politique ; la consécration textuelle d'une pratique constitutionnelle...

195. C'est l'article 218 qui décrit la procédure de révision constitutionnelle : d'inspiration française, elle présente néanmoins certaines particularités.

L'initiative de la révision appartient soit au Président de la République, soit au Gouver-

sera par conséquent éventuellement possible de corriger certaines imperfections par la suite. En outre, les dispositions consacrées à la Cour constitutionnelle sont rassurantes. Il nous semble qu'elle sera à même d'éviter les dérives dictatoriales du régime par ses diverses compétences et qu'elle pourra s'imposer, à terme, et comme c'est déjà le cas dans d'autres pays africains¹⁹⁶, comme un (si ce n'est « le ») véritable contre-pouvoir.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, le processus constitutionnel suit son chemin, il est vrai, non sans certaines difficultés¹⁹⁷. Toutes les premières institutions politiques ont été désignées¹⁹⁸ et le premier Gouvernement de la III^e République est officiellement entré en fonction le 1^{er} mars 2007. La tâche est immense et il faut espérer que tous seront à la hauteur des attentes des Congolais.

nement après délibération en Conseil des ministres, soit à chacune des Chambres du Parlement à hauteur de la moitié de ses membres, soit au peuple congolais lui-même, à hauteur de 100 000 personnes s'exprimant par une pétition. Dans les deux premiers cas, on parle de « projet de révision » ; dans le deuxième de « proposition de révision » ; et, dans le dernier, de « pétition de révision ». Le projet, la proposition ou la pétition est ensuite soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat qui discutent et décident de son bien fondé à la majorité absolue de chaque chambre. En cas de vote favorable, la révision doit cependant encore être approuvée pour devenir définitive. Cette approbation peut se faire soit par référendum, soit par le congrès à la majorité des trois cinquièmes (sur ce dernier point, la rédaction de la Constitution n'est pas très claire : qui décide du mode d'approbation ? l'approbation par référendum n'a-t-elle lieu que si la majorité des trois cinquièmes au Congrès n'est pas acquise ?).

L'article 219 prévoit des limites de forme à la révision constitutionnelle : celle-ci ne peut intervenir ni pendant l'état de guerre, l'état d'urgence ou l'état de siège, ni pendant l'intérim du Président de la République, ni lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat se trouvent empêchés de se réunir librement (limites très similaires à celles qui existent en France). L'article 220 prévoit des limites de fond à la révision constitutionnelle : outre celles précédemment mentionnées, toute révision ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne ou de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées est interdite.

196. Sur ce point, v. A. Bourgi, « La réalité du nouveau constitutionnalisme africain », in *Actes du colloque du 40^e anniversaire de la V^e République* (organisé par la Faculté de droit de Reims), publié sur internet, p. 8-14 et M. Nguete Abada, « La naissance d'un contre-pouvoir. Réflexions sur la loi portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel camerounais », *RRJ*, 2005, n° 4 (II), p. 2465.

197. Les résultats électoraux ont parfois engendré de graves troubles au sein du pays ; la nomination du Gouvernement de coalition d'Antoine Gizenga (composé de 60 membres), ce qui atteste de toutes les difficultés de tractation) et son investiture par l'Assemblée nationale a été laborieuse.

198. Seules les élections municipales restent à organiser ; cependant elles supposent le vote préalable d'une loi de décentralisation.