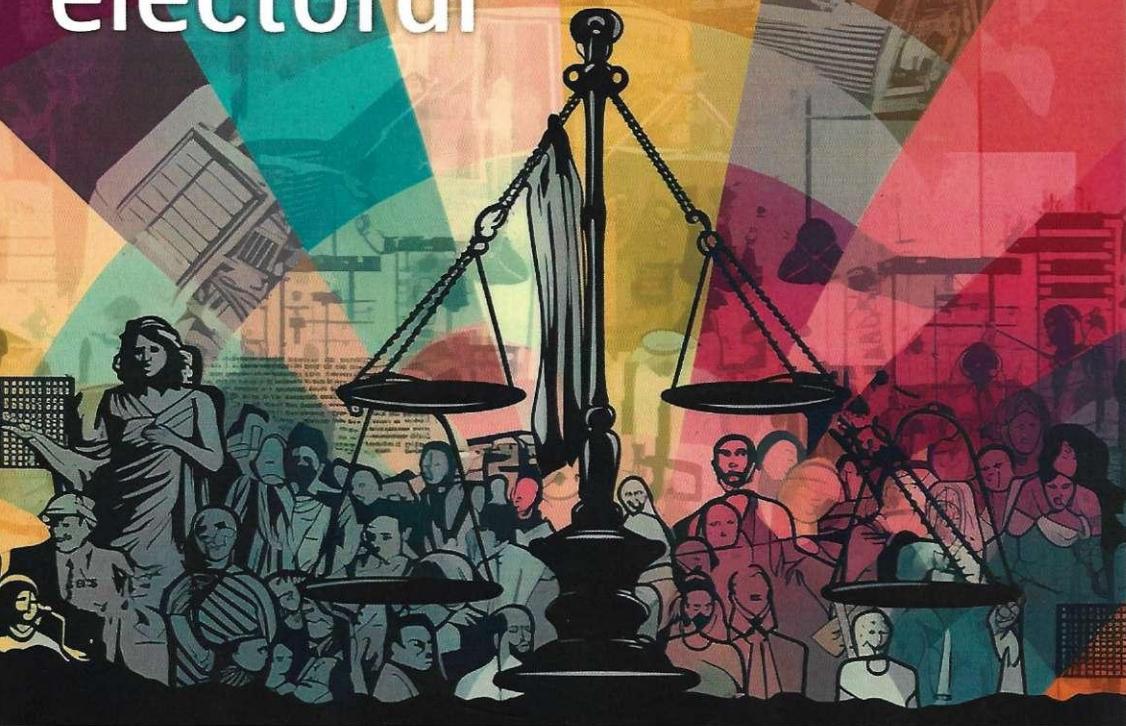


La justice constitutionnelle et le contentieux électoral



ACTES DU COLLOQUE INTERNATIONAL
DU 18 AU 20 MAI 2023, KINSHASA

Sous la direction de **GUELORD LUEMA LUSAVUVU**
Préface de **JEAN-PIERRE CAMBY**
Avant-propos de **DIEUDONNÉ KAMULETA BADIBANGA**

Le contrôle des actes d'assemblée par le juge constitutionnel. Étude de droit congolais

François BOKONA

Professeur de droit international public, Université de Kinshasa/RDC

Président de la Société congolaise pour le droit de l'environnement

Secrétaire général de la Société congolaise de droit international

Juge constitutionnel/RDC

Introduction

Le constitutionnalisme et l'État de droit démocratique convergent tous à l'idée selon laquelle la Constitution doit primer sur toutes les normes au sein de l'État et être politiquement reconnue et juridiquement garantie⁽¹⁾, afin d'assurer la cohérence et la stabilité de l'ordre juridique. Il s'agit, en effet, d'un impératif de cohérence de l'ordonnancement juridique qui permet à la Constitution d'être l'instrument de construction de l'État et de consolidation des institutions.

L'autorité de la Constitution fait de celle-ci la clé de voûte, mieux la pierre d'angle de l'ordre juridique étatique. Ce statut juridique de la loi fondamentale fait d'elle la condition matérielle de validité de toutes les autres normes faisant partie de cet ordre. La Constitution se trouve donc au sommet de la hiérarchie pyramidale des normes théorisée par Hans Kelsen⁽²⁾. Il serait donc illusoire de parler de suprématie de la Constitution si cette dernière pouvait être remise en cause à tout vent par des actes dont elle assure pourtant la validité d'existence⁽³⁾, sans que ceux-ci n'encourent des sanctions⁽⁴⁾. D'où l'intérêt et l'enjeu même d'assurer son respect

(1) J. Leclair, *L'avènement du constitutionnalisme en Occident : fondements philosophiques et contingence historique* : RDUS 2011, p. 166.

(2) Lire H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, trad. de l'allemand par Ch. Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962, 529 p.

(3) La nécessité d'assurer la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique n'est plus à démontrer de nos jours. Les mots de Francis Delpérière nous semblent les mieux diseurs de cette réalité : « Otez la Constitution ! C'est l'État, les institutions et les pouvoirs qu'elle crée qui s'effondrent. Détruisez l'État ! C'est le droit que les autorités publiques élaborent et mettent en œuvre qui est sapé dans ses fondements. Le discours juridique ne saurait, en bonne méthode, s'empêcher de faire référence à la règle constitutionnelle. Celle-ci est tout à la fois l'assise et l'explication de l'État » : F. Delpérière, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-Paris, Bruylants-LCDJ, 2000, p. 11-12.

(4) Sanctionner tous les actes tendant à violer les dispositions constitutionnelles constitue un mécanisme efficace pour assurer la protection de la suprématie de la Constitution. Protéger la Constitution, écrit Arnaud Le Pillouer, signifie que l'idée selon laquelle il faut mettre la Constitution à l'abri des atteintes qui pourraient lui être portées n'est pas discutée. A. Le Pillouer, *Analyse d'un lieu commun : Qu'est-ce que « protéger la constitution » veut dire ?*, in A. Le Pillouer (dir.), *La protection de la Constitution. Finalités, mécanismes, justifications*, Actes du colloque des 11 et 12 mai 2016 organisé par l'Institut de Droit public de la Faculté de droit et des Sciences sociales de l'Université de Poitiers, Paris, LDGJ, avr. 2018, p. 7.

par les autorités constituées au travers de l'institution d'une juridiction constitutionnelle chargée d'en empêcher ou d'en sanctionner les violations⁽⁵⁾, par le biais du mécanisme de contrôle de constitutionnalité.

Il en résulte que les États dotés d'une Constitution souple⁽⁶⁾ n'organisent pas le mécanisme de contrôle de constitutionnalité, notamment la Suède, ou s'ils l'organisent, ils en restreignent la portée, comme la Suisse qui n'organise que le contrôle de constitutionnalité des lois cantonales, excluant tout contrôle des lois fédérales⁽⁷⁾.

Mais dans un système juridique dans lequel l'État est muni d'une Constitution rigide⁽⁸⁾, comme c'est le cas de la République démocratique du Congo, il existe une possibilité d'anéantir, au moyen d'un contrôle juridictionnel, tout acte jugé non conforme à la Constitution.

En effet, la République démocratique du Congo organise le mécanisme de contrôle de constitutionnalité des actes législatifs et réglementaires, des règlements intérieurs des assemblées politiques délibérantes nationales et provinciales, ainsi que des règlements intérieurs⁽⁹⁾ des institutions d'appui à la démocratie⁽¹⁰⁾.

S'il est vrai que seules les normes relevées ci-haut sont susceptibles de subir un contrôle direct de constitutionnalité, il n'en demeure pas moins vrai que dans la jurisprudence constitutionnelle congolaise, le juge constitutionnel s'est en outre permis de contrôler et même de censurer notamment les actes non législatifs des assemblées politiques délibérantes⁽¹¹⁾ et plus récemment des actes de nature juridictionnelle⁽¹²⁾.

Sans les aborder tous, il sera question dans cette réflexion, d'analyser le seul cas de contrôle de constitutionnalité des actes non législatifs des assemblées délibérantes par le juge constitutionnel congolais. C'est le cas des motions de censure⁽¹³⁾, les motions de défiance⁽¹⁴⁾ et les résolutions d'assemblées portant destitution des membres des bureaux des assemblées législatives.

(5) *Ibid.*

(6) C'est toute Constitution dont la procédure de révision ou de modification se fait naturellement comme pour n'importe quelle loi, et il n'existe pas de pouvoir de révision constitutionnelle à limiter.

(7) Lire L. Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^e éd., 2019, p. 124.

(8) C'est celle dont la modification est soumise à une procédure spécifique et dont les conditions d'adoption, déterminées par elle-même, sont renforcées et exigent en général une majorité plus élevée. Ainsi, les dispositions de la Constitution qui déterminent ce cadre ont la valeur juridique, et s'imposent à l'exercice de ce pouvoir. Lire K. Gözle, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Thèse de doctorat en droit, Université Montesquieu – Bordeaux IV, Fac. de droit, des sciences sociales et politiques, 1995, 774 p.

(9) En ce qui concerne le règlement intérieur d'une assemblée législative, il s'agit d'une résolution que le Constituant a voulu soumettre au contrôle du juge constitutionnel pour éviter que par ce règlement, l'assemblée parlementaire s'octroie des pouvoirs que la Constitution ne lui accorde pas, comme ce fut le cas de l'expérience française de la III^e et de la IV^e République. Lire F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 28^e éd., 2003, p. 760. C'est notamment le cas du Sénat français qui, sous la IV^e République, par son règlement intérieur, s'est octroyé le droit d'interpeller le gouvernement alors que la Constitution ne lui reconnaissait pas ce pouvoir. Lire Rousseau et al., *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, 12^e éd., 2020, p. 34.

(10) Lire les articles 160 et 162 de la Constitution de la République démocratique du Congo telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 : JO RDC, n° spécial, 52^e année, Kinshasa, 2011 ; article 45 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle : JO RDC, n° spécial, 54^e année, Kinshasa, 2013.

(11) CSJ, R.Const. 137/TSR, 22 oct. 2010.

(12) CC, R.Const. 1800, 22 juill. 2022.

(13) Il s'agit d'un instrument de mise en jeu explicite de la responsabilité politique du gouvernement par une assemblée dans un régime parlementaire. Lire à ce propos A. Le Divellec et M. de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 13^e éd., 2022, p. 254.

(14) Il y a lieu de relever qu'en droit comparé, la motion de censure et la motion de défiance sont synonymes. Lire J. Picotte, *Juridictionnaire*, Faculté de droit Université de Moncton, 2005, p. 579. – A. Le Divellec et M. de Villiers,

Bien que les compétences en droit public soient d'attribution, la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo, en dehors de toute habilitation textuelle expresse, a étendu ses compétences pour contrôler et censurer les actes non législatifs des assemblées parlementaires. La présente étude tentera de rechercher les motivations du changement de paradigme du juge constitutionnel congolais qui a décidé d'investir un nouveau champ d'intervention, un espace jusque là inexploré de son office.

L'extension de la compétence de la Cour constitutionnelle a fait l'objet de nombreuses critiques par la doctrine congolaise⁽¹⁵⁾. Nonobstant ces critiques, il est indéniablement vrai que cette extension permet de mettre en avant-plan le culte du respect des droits et libertés fondamentaux ainsi que l'État de droit, lesquels caractérisent la matrice de la Constitution congolaise.

Cette posture de la Cour constitutionnelle constraint donc les assemblées législatives à respecter l'idéal de l'État de droit, consacré à l'article 1^{er} de la Constitution, et les droits et libertés fondamentaux, dans l'exercice de leurs prérogatives constitutionnelles. Par conséquent, l'État de droit et la garantie des droits et libertés⁽¹⁶⁾ fondamentaux peuvent être retenus comme principes premiers de l'extension jurisprudentielle des compétences de la Cour constitutionnelle.

C'est la vérification de la validité de ces postulats que la présente étude se charge de mener. La présente réflexion a pour intérêt d'indiquer les rapports théoriques existant entre la garantie des droits et libertés et le contrôle de constitutionnalité en droit constitutionnel. L'étude permet aussi de situer le positionnement du juge constitutionnel congolais par rapport au débat relatif aux théories d'interprétation des normes, à l'aune de la doctrine et de la jurisprudence constitutionnelle comparée.

Elle permet aussi de saisir un pan important de la voilure de l'office⁽¹⁷⁾ du juge constitutionnel congolais et d'apprécier les développements possibles de la jurisprudence constitutionnelle en rapport avec les droits de l'homme en RD Congo.

La présente réflexion ne consistera pas à faire un jugement de valeur sur la ligne jurisprudentielle du juge constitutionnel congolais, mais à présenter le fondement de sa compétence à contrôler la constitutionnalité des actes d'assemblée.

L'étude s'appuiera sur l'analyse des décisions du juge constitutionnel et de la doctrine constitutionnelle congolaise et comparée.

⁽¹⁵⁾ op. cit., p. 254. – C. Debbasch, *Lexique de politique*, Paris, Dalloz, 2001, p. 133. En droit congolais, la motion de défiance est l'acte par lequel l'Assemblée nationale met en cause la responsabilité individuelle des membres du gouvernement. Lire à ce propos l'exposé des motifs ainsi que les articles 146 et 147 de la Constitution du 18 février 2006.

⁽¹⁶⁾ Mampuya Kanunk'a-Tshiabo, *La motion de défiance n'est pas un acte législatif*, in *Le potentiel* 20 nov. 2007. – Wetsch'okonda Koso cité par O Nsumbu Kabu, *Cour suprême de justice : Héritage de demi-siècle de jurisprudence*, in *Les Analyses Juridiques* 2015 Kinshasa, p. 1026. – Essambo Kangashe cité par O Nsumbu Kabu, op. cit., p. 1026.

⁽¹⁷⁾ Lire V. Champel-Desplats, *Garantir les droits et libertés constitutionnels a-t-il un sens ?*, in A. Le Pillouer (dir.), *La protection de la Constitution. Finalités, mécanismes, justifications*, Actes du colloque des 11 et 12 mai 2016 organisé par l'institut de Droit public de la Faculté de droit et des Sciences sociales de l'Université de Poitiers, Paris, LGDJ, avr. 2018, p. 83-91.

⁽¹⁷⁾ L'expression « office du juge » est entendue ici tant dans son sens large de la plus exactement les fonctions, la ou les missions, dont le juge est investi, les divers aspects du rôle qui est le lien dans l'ordonnancement juridique « que dans son sens plus technique qui renvoie aux « pouvoirs et obligations qu'il exerce ou doit respecter dans l'accomplissement des fonctions qui lui sont dévolues » (J. Normand, *Office du juge*, cité par C.-E. Senac, *L'office du juge constitutionnel. Etude du contrôle de constitutionnalité par les juridictions françaises*, Paris, LGDJ, coll. « Bibl. constitutionnelle et de science politique », 2015, p. 28).

Sur fond des approches essentiellement juridiques⁽¹⁸⁾ (exégétique, télologique, contextuelle, comparative et systémique), les développements subséquents consisteront d'abord à retracer l'itinéraire diachronique de la définition jurisprudentielle d'acte d'assemblée (I), à dégager les motivations ayant justifié l'auto-habilitation du juge constitutionnel congolais à contrôler et à censurer certains actes non législatifs des assemblées politiques délibérantes (II) avant d'examiner l'évolution de sa jurisprudence en cette matière (III). Une brève conclusion clôturera ces propos.

I. – L'itinéraire diachronique de la définition jurisprudentielle d'actes d'assemblée en RD Congo

À côté de la loi, les assemblées parlementaires produisent également d'autres règles de droit qui sont constituées de tout acte accompli soit pour organiser leur fonctionnement et leur discipline internes⁽¹⁹⁾, soit pour exercer le contrôle de l'action gouvernementale⁽²⁰⁾. Les actes pris ne constituent pas à proprement parler des actes de nature législative. Toutefois, aucun texte juridique en droit congolais n'établit la différence entre actes de nature législative et ceux de nature non législative (A), ce qui a poussé la jurisprudence à déterminer la notion et la portée de ces deux catégories d'actes (B).

A. – Du mutisme textuel sur la notion d'actes législatifs et d'actes non législatifs

La République démocratique du Congo a connu depuis la Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo jusqu'à la Constitution du 18 février 2006⁽²¹⁾ plusieurs Constitutions ou textes constitutionnels. Ces différents instruments font mention des expressions « textes législatifs », ou « actes législatifs », sans en déterminer le contenu notionnel spécifique ni la portée de ces deux concepts.

Les textes se contentent juste d'affirmer soit que le Gouvernement assure l'exécution des actes législatifs et réglementaires⁽²²⁾, soit encore que le Président de la République, les Gouverneurs des provinces, le président de chaque Chambre ou de chaque Assemblée provinciale, doivent soumettre au Conseil, pour avis motivé, tout projet, toute proposition de loi ou d'autres actes législatifs⁽²³⁾. On retrouve également cette notion d'acte législatif, sans autres définitions, dans l'exposé des motifs de certains textes constitutionnels⁽²⁴⁾.

Promulguée le 18 février 2006, la Constitution congolaise en vigueur, comme de tradition, se contente, en son article 162, de mentionner la notion d'acte législatif sans toutefois en préciser le contenu, laissant ainsi libre cours à la pluralité et la diversité des définitions jurisprudentielles ou doctrinales.

(18) Outre la méthode juridique, l'étude pourrait faire recours également aux approches des sciences sociales et politiques.

(19) Il s'agit des règlements intérieurs des chambres législatives et du congrès (réunion en assemblée commune des deux chambres parlementaires). Pour plus de précisions, lire A. Le Divellec et M. de Villiers, *op. cit.*, p. 337.

(20) L'Assemblée peut donner des avis conformes, des autorisations et voter des résolutions de déchéance du mandat parlementaire, des motions de censure ou de défiance contre les membres du gouvernement, etc.

(21) Ce n'est pas le lieu de lancer ce débat sur le nombre de constitutions que ce pays a connu.

(22) Const. 1^{er} août 1964, art. 105.

(23) Const. 1^{er} août 1964, art. 138.

(24) Lⁿ° 90-002, 5 juill. 1990 portant révision de certaines dispositions de la Constitution.

L'absence d'une définition textuelle de cette notion accroît naturellement le pouvoir du juge qui peut, dans son opération d'interprétation, lui donner un contenu tout autre que celui voulu par les rédacteurs des textes⁽²⁵⁾.

B. – Vers une définition juridictionnelle d'acte législatif

Il y a lieu de rappeler que, tout comme les textes constitutionnels, aucun texte législatif ou réglementaire n'a pu dégager l'entendement de l'acte législatif. Face à ce silence des textes, le juge, à l'occasion d'un litige lui soumis, a dû forger la définition de cette notion en droit congolais.

En effet, l'affaire *USOR et alliés, Étienne Tshisekedi Wa Mulumba et consorts contre le Président de la République et consorts*⁽²⁶⁾, est l'élément déclencheur ayant permis de déterminer, pour la première fois, la notion d'acte législatif en droit congolais. Dans cette affaire, la section administrative de la Cour suprême de justice avait été saisie par les précités en annulation de la décision du président de la République portant investiture d'un Premier ministre et nomination des membres de son gouvernement.

La Haute juridiction avait ainsi considéré que les actes et procédures intervenus au Haut Conseil de la République-Parlement de Transition pour la désignation, la présentation et l'investiture d'un Premier ministre étaient des actes législatifs au sens de l'article 87, alinéa 3 de l'ordonnance-loi relative à la procédure devant elle. Cela, en précisant que le concept d'acte législatif couvre non seulement les lois stricto sensu ou les textes ayant valeur de loi, mais également tout document ou acte émanant du pouvoir législatif ou accompli dans le cadre de son exercice.

C'est cette décision du juge administratif supérieur, dans la cause précitée, qui a guidé le juge constitutionnel dans la résolution des conflits politiques liés à la procédure et au vote des motions de censure et/ou de défiance. En effet, c'est sur la base de cet arrêt que cette dernière, siégeant en matière de constitutionnalité, a, en vertu de l'article 233 de la Constitution⁽²⁷⁾, sous R.Const. 51/TSR, eu à fonder sa compétence à contrôler et à censurer la résolution de l'Assemblée provinciale du Kasaï Occidental prise le 7 juin 2007 portant motion de défiance contre le gouverneur de province, M. Kapuku Ngoy, en la considérant comme acte législatif.

Dès l'arrêt *Kapuku Ngoy*, lequel consacrait, en droit positif congolais, la définition de l'acte législatif mentionné à l'article 162 de la Constitution comme tout acte accompli par le Parlement dans l'exercice de ses fonctions législatives et parlementaires, d'autres arrêts ont suivi, dans lesquels la Cour suprême de justice n'a pas hésité à contrôler la constitutionnalité des motions de censure et de défiance⁽²⁸⁾.

(25) Lire à ce propos A. Bachert-Peretti et J. Padovani, *Propos introductifs : RFD const. mars 2023, n° 133*, p. 4.

(26) CSI Congo, 31 août 1996, RA 320.

(27) L'article 233 de la Constitution confère à la Cour suprême de justice les attributions de la Cour constitutionnelle en attendant l'installation de celle-ci.

(28) Saisie par le gouverneur de la province du Sud-Kivu M. Célestin Chibalonza sous R.Const. 062 en constitutionnalité et annulation de la motion de censure de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu du 12 novembre 2007 contre lui, la même Cour suprême de justice, faisant office de Cour constitutionnelle, a conclu à l'inconstitutionnalité de ladite motion de censure, qualifiée d'acte législatif, tiré de la violation des articles 19, alinéa 3 et 61, point 5 de la Constitution en ce que la motion de censure n'a pas été notifiée au requérant qui n'a pas non plus été invité à présenter ses moyens de défense alors que la motion susvisée constitue une sanction à l'endroit du gouvernement et que le respect des

Cette assimilation d'actes d'assemblées aux actes législatifs par la Cour suprême de justice à l'époque n'avait pas laissé la doctrine indifférente. Plusieurs voix s'étaient levées, désapprouvant la portée que le juge constitutionnel donnait à la notion d'acte législatif, estimant que le fondement de la compétence de ce dernier à connaître des requêtes contre les motions de censure et/ou de défiance devrait être justifié par la démonstration que la Constitution lui donne compétence pour connaître d'une motion de défiance⁽²⁹⁾. Ainsi, les actes juridiques pris par les assemblées politiques délibérantes tant au niveau national que provincial, dans le cadre de l'exercice de leurs attributions extra-législatives ne sont nullement des actes législatifs soumis au contrôle de constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle au sens de l'article 162, alinéa 2 de la Constitution⁽³⁰⁾. Cependant, le juge constitutionnel congolais a élargi sa compétence sur ce point.

Mais malgré sa tendance à élargir la portée des actes législatifs, jusqu'à y inclure les résolutions des assemblées délibérantes, la Cour suprême de justice⁽³¹⁾ en avait déjà en son temps surpris plus d'un lorsque, saisie par requête en annulation de la résolution de l'Assemblée provinciale du Maniema du 14 octobre 2009 portant destitution du vice-gouverneur Pierre Masudi Mendes par motion de défiance, sous R.Const. 103/TSR du 7 juin 2010, elle s'est déclarée incomptente pour connaître de cette requête au regard de l'énumération limitative des matières qui rentrent dans la compétence de la Cour constitutionnelle, des articles 160, alinéa 1^e, 162, alinéas 2 et 223 de la Constitution et du principe selon lequel la compétence est d'attribution. Il ne peut s'agir que des lois, des actes ayant force de loi, des édits et des actes réglementaires des autorités administratives.

Ce changement de position de la Cour suprême de justice ne fera pas long feu, car l'on assistera encore à une autre volte-face de la Haute juridiction sur cette question, cette fois-ci avec la Cour constitutionnelle. Ce revirement de jurisprudence a eu lieu juste après l'installation effective de la Cour constitutionnelle⁽³²⁾ qui, en harmonie avec la doctrine, a relevé que la motion de censure, les résolutions portant destitution d'un membre du bureau de l'Assemblée délibérante nationale ou provinciale ne sont pas des actes législatifs et par conséquent, ne peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité⁽³³⁾. Cependant, elle a fondé sa compétence à contrôler la constitutionnalité des actes d'assemblée, non pas pour motif qu'ils constituent des actes législatifs, mais à chaque fois que pareils actes sont constitutifs de la violation des droits de l'homme particulièrement ceux fondamentalisés

droits de la défense comme corollaire du principe du contradictoire veut que l'accusé soit mis à même de discuter les griefs formulés contre lui en présentant ses moyens de défense.

Dans un autre de ses arrêts sous R.Const. 152, contre la motion de défiance de l'Assemblée provinciale de Bandundu du 11 mars 2011 contre le gouverneur de la province de Bandundu, Richard Ndambu Wolang, la Cour suprême de justice s'est dite compétente pour connaître de la requête en inconstitutionnalité de la motion de défiance de l'Assemblée provinciale le démettant gouverneur, car au sens de l'article 162, alinéa 2 de la Constitution, le vocable acte législatif couvre non seulement les lois stricto sensu, mais aussi les textes ayant valeur de loi, tout acte émanant de l'organe législatif à l'instar d'une motion de défiance d'une Assemblée provinciale.

(29) Mampuya Kanunk'a-Tshiabo, *La motion de défiance n'est pas un acte législatif*, in *Le potentiel* 20 nov. 2007.

(30) Wets'h'okonda Koso cité par O Nsumbu Kabu, *op. cit.*, p. 1026. – Essambo Kangashe cité par O Nsumbu Kabu, *op. cit.*, p. 1026.

(31) Officiant transitoirement comme Cour constitutionnelle.

(32) Le 4 avril 2015.

(33) Lire not. les arrêts C. const. 10 mars 2017, R.Const. 356 et C. Const., 26 mai 2017, R.Const. 489.

dans la Constitution et qu'il n'existerait aucun juge compétent pour les contrôler, au besoin les censurer.

II. – Les motivations à la base de l'évolution du contrôle de constitutionnalité des actes d'assemblées en RD Congo

De l'analyse de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle congolaise, il se dégage que ce juge élargit sa compétence en se fondant sur l'idéal de l'État de droit et la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis (A) ainsi que l'inexistence d'un juge compétent pour veiller aux valeurs précitées (B).

A. – L'État de droit et les droits et libertés garantis

L'analyse de la motivation fondée sur la garantie des droits et libertés intervient après celle de l'État de droit.

1° L'État de droit

La doctrine est abondante⁽³⁴⁾ en ce qui concerne la notion de l'État de droit. On peut toutefois admettre qu'il s'agit d'un État où règne la primauté du droit, particulièrement le règne de la Constitution, norme qui commande tout le système juridique, et à laquelle sont subordonnées directement ou indirectement toutes les autres normes juridiques⁽³⁵⁾ dans un État.

Ainsi, tout acte susceptible de modifier l'ordonnancement juridique en créant des droits ou des obligations se doit d'être conforme aux normes juridiques qui lui sont supérieures. Ce qui revient à dire que tout acte créateur d'obligations et de droits doit tirer sa validité de la norme du droit existant, qui lui est supérieure ou indirectement de la norme mère, la Constitution.

En droit congolais, lorsque le juge constitutionnel examine sa compétence pour contrôler les actes d'assemblée, il ne manque pas de rappeler qu'au regard des textes consacrant ses compétences, en l'occurrence la Constitution et la loi organique, les actes d'assemblée ne sont pas expressément prévus. D'où son incomptérence naturelle pour connaître des actes d'assemblée au regard des textes déterminant son champ compétentiel.

Cependant, lorsqu'il développe son raisonnement pour justifier l'extension de sa compétence, le juge constitutionnel congolais rappelle toujours que la République démocratique du Congo est un État de droit, tel que proclamé à l'article 1^{er}⁽³⁶⁾ et dans le Préambule de la Constitution.

(34) D. Godefridi, *État de droit, liberté et démocratie : Politique et Sociétés* 2004, p. 143-169. – Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Poursuites du parquet*, Nations unies, New York et Genève, 2006. – E. Millard, *L'État de droit, idéologie contemporaine de la démocratie*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, nº 109, 2004, p. 111-140.

(35) Le principe de l'État de droit signifie aussi que « les droits des individus, les obligations des autorités publiques et l'ensemble des rapports entre les individus et ces autorités se fondent sur la norme juridique et sont donc liés par la règle de droit » (P. Quietinmont, *Le déclin de l'État de droit*, cité par A. Minaku et F. Bokona, *Lexique des assemblées politiques délibérantes*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, coll. « Bibl. de droit africain », 2014, p. 67. Dans le même sens lire F. Vunduwele Pernako et J.-M. Mboko Djandima, *Traité de droit administratif de la République démocratique du Congo*, Bruxelles, Bruylants, 2^e éd., 2020, *passim*).

(36) C. const. 22 juill. 2022, arrêt R.const. 1800.

Se fondant ainsi sur cet idéal, il considère que rien ne pourrait échapper au contrôle juridictionnel dans un tel État⁽³⁷⁾, surtout en cas de violation des droits et libertés fondamentaux auxquels la Constitution accorde une protection particulière⁽³⁸⁾. C'est sur cette base qu'il a toujours fondé sa compétence, en dehors de toute habilitation constitutionnelle ou légale expresse.

De ce point de vue, l'on peut affirmer que la violation de la Constitution, condensé des valeurs supérieures et suprêmes de la Nation, ne devrait être justifiée logiquement par aucune théorie empêchant le juge de redresser les torts causés à l'ordre juridique. Raisonnant ainsi, le juge constitutionnel congolais s'inscrit dans la logique et la dynamique de la démocratie constitutionnelle qui est, à en croire la doctrine⁽³⁹⁾, l'option choisie par le peuple congolais.

Consciente de cela, la Cour constitutionnelle congolaise conçoit l'État de droit comme celui qui limite les décisions des différents organes de l'État. Pour elle, par le fait que tous les organes tirent leurs compétences du droit, en l'occurrence de la Constitution, leurs actes doivent en principe être censurés lorsqu'ils portent atteinte aux vertus de l'État de droit consacré à l'article 1^{er} de la Constitution. Sous ce rapport, le juge constitutionnel est fondé à mettre à néant tout acte juridique susceptible de modifier l'ordonnancement juridique existant et donc par nature créateur des droits et des obligations, lorsqu'il est porteur des germes anticonstitutionnels, la Constitution étant la raison et l'essence même de l'ensemble de l'ordre juridique.

Cette conformité des normes inférieures aux normes supérieures permet ainsi d'assurer la cohérence et la stabilité de l'ordre juridique à la tête duquel trône la Constitution. Cette soumission au primat de la Constitution est conçue comme affirmée dans l'arrêt 1800, en vue de réaliser l'État de droit dont la Cour constitutionnelle constitue, dans le système de la Constitution du 18 février 2006, le dernier rempart⁽⁴⁰⁾.

À cet effet, la Cour constitutionnelle se permet donc de veiller à ce que toutes les règles juridiques matérielles dérivées ne puissent exister sans que certains mécanismes de contrôle soient mis en œuvre afin que le principe de la suprématie de la Constitution ne soit pas lettre morte. Ainsi, par le mécanisme du contrôle de constitutionnalité, facteur limitatif des excès de pouvoir de tous les pouvoirs institués, elle a la possibilité d'écartier ou d'extirper de l'ordre juridique tout acte déclaré inconstitutionnel, surtout pour garantir les droits et libertés fondamentaux⁽⁴¹⁾.

2° La protection des droits et libertés garantis par le Constituant

C'est en se fondant sur l'idéal de l'État de droit découlant de l'article 1^{er} de la Constitution, comme rappelé, et du fait de l'article 150, alinéa 1^{er} du même texte, que la Cour constitutionnelle se permet d'étendre sa compétence pour connaître des actes d'assemblée.

(37) C. const., 18 juin 2021, arrêt RConst 1543.

(38) C. const., 18 juin 2021, arrêt RConst. 1543.

(39) D. Kaluba Dibwa, *La justice constitutionnelle en République démocratique du Congo*, Kinshasa-Louvain-La-Neuve, éd. Eucalyptus/Académia/L'Harmattan, 2013, p. 421, note 856.

(40) C. const., 22 juill. 2022, arrêt R. Const. 1800.

(41) *Ibid.*

En effet, au regard de l'article 150, alinéa 1^{er} de la Constitution, le pouvoir judiciaire est le garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens. Faisant partie du pouvoir judiciaire conformément à l'article 149 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est pleinement compétente pour assurer la garantie des libertés et des droits fondamentaux⁽⁴²⁾ et la sanction de leurs atteintes.

Et lors de l'examen de sa compétence pour connaître des actes d'assemblée, la Cour constitutionnelle conditionne également le fondement de sa compétence par la violation d'un droit fondamental auquel la Constitution accorde une protection particulière.

Et ces droits et libertés constitutionnels, érigés « en épine dorsale de l'État de droit contemporain »⁽⁴³⁾, doivent être interprétés de façon extensive. Cette ouverture est possible grâce à la théorie de la primauté des droits de la personne développée par la Cour suprême des États-Unis, reléguant de ce fait à l'arrière-plan les droits économiques⁽⁴⁴⁾. C'est le même constat qui est fait dans la jurisprudence constitutionnelle de l'Italie, de l'Allemagne et de l'Espagne, qui privilégie l'interprétation extensive de la Constitution fondée principalement sur les dispositions qui se trouvent au début du texte constitutionnel et qui expriment la philosophie générale des droits de l'homme, lesquels constituent la base de toutes les autres dispositions⁽⁴⁵⁾.

Se fondant sur les courants néo-constitutionnalistes⁽⁴⁶⁾, le juge constitutionnel considère que la Constitution a entendu établir un système complet de protection des droits de l'homme. Il s'estime tenu de parfaire les éventuelles imperfections du texte constitutionnel, le Constituant étant présumé avoir voulu protéger les droits essentiels de la personne humaine.

Analysant sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a, jusque-là, tablé sur deux violations des dispositions constitutionnelles par les actes d'assemblée, à savoir : la violation du droit de la défense et le droit à l'égale protection des lois.

La violation du droit de la défense est très caractéristique des décisions de déclaration d'inconstitutionnalité portant sur les actes d'assemblée. Dans la plupart des actes d'assemblée soumis au juge constitutionnel, il y a la présence quasi permanente de la violation du droit de la défense, droit garanti au troisième alinéa de l'article 19 de la Constitution. Élevé au rang des droits fondamentaux non dérogeables ou faisant partie du noyau dur des droits fondamentalisés, le droit de la défense ne peut être remis en cause même pendant que la légalité aura migré, c'est-à-dire, en pleine légalité d'exception. C'est ce qui ressort de l'article 61, point 5 de la Constitution de la République démocratique du Congo.

(42) Précisons que les libertés individuelles, prévues à l'article 66 de la Constitution française, ne couvrent que le seul droit à la sûreté, c'est-à-dire celui portant sur la protection contre la privation de liberté, tel qu'il en a été décidé par le Conseil constitutionnel qui a redéfini la notion de liberté individuelle à partir de 1999, alors qu'avant cette notion servait de support à la protection des nombreux droits et libertés dont la liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée, etc. C'est dans cette perspective que le Conseil d'État français a décidé que le confinement à domicile imposé par le Premier ministre n'est pas au nombre de celles que l'article 66 de la Constitution réserve à la compétence de l'autorité judiciaire. Lire à ce propos X. Dupré de Boulois, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, PUF, 3^e éd., 2022, p. 262.

(43) V. Champel-Desplats, *Existe-t-il une spécificité des méthodes d'interprétation des droits et libertés par les juges constitutionnels ?* RFD const. mars 2023, n° 133, p. 37.

(44) M. Fromont, *La justice constitutionnelle dans le monde*, Paris, Dalloz, 1996, p. 114.

(45) *Ibid.*

(46) Caractérisés par une intervention accrue aux droits et libertés fondamentaux. Lire V. Champel-Desplats, *op. cit.*, p. 37.

Il faut noter que textuelle ou jurisprudentielle, la consécration des droits de la défense, dans le cadre de toute mesure défavorable ayant le caractère de sanction, s'impose ainsi, avec une intensité variable, dans les États de droit contemporains⁽⁴⁷⁾.

Cette protection du droit de la défense participe en effet à la protection du droit au procès équitable qui tend à la protection des droits des justiciables, lesquels comprennent un ensemble de prérogatives et aspirations fondamentales inhérentes à l'essence même du justiciable⁽⁴⁸⁾.

Le procès équitable constitue un critère fondamental ou principal d'un État de droit⁽⁴⁹⁾ en exprimant à la fois l'exigence d'équité, d'indépendance et d'impartialité du juge⁽⁵⁰⁾. C'est donc une garantie fondamentale des droits de l'homme qui s'applique aux contestations sur les droits et obligations de caractère civil et aux accusations en matière pénale. Il est, de façon pragmatique, étendu à d'autres domaines du droit et s'applique aujourd'hui, entre autres, aux matières administratives, fiscales et constitutionnelles⁽⁵¹⁾.

C'est au nom de ce pragmatisme inhérent à l'approche consequentialiste que la jurisprudence constitutionnelle de la République démocratique du Congo l'a relevé comme principe fondamental dans le contexte de responsabilité politique, avec une vue particulière sur le droit de la défense. À propos de ce dernier, trois temps forts marquent sa protection à chaque fois qu'une décision politique prend l'allure d'une sanction.

Le premier temps, que nous pouvons qualifier de phase d'éclosion de la germinalaison du droit de la défense dans la responsabilité politique, est celui où la Cour se fonde pour la première fois sur la violation du droit de la défense pour censurer les actes des assemblées délibérantes. Dans cette phase, pour la Cour, les droits de la défense c'est l'ensemble des droits appartenant à une personne, qui se trouve partie à un litige ou en dehors de tout procès, qui est l'objet d'une mesure défavorable ayant le caractère d'une sanction prise en considération de sa personne⁽⁵²⁾.

Le deuxième temps, que nous pouvons considérer comme la phase de la naissance ou de l'affirmation du droit de la défense dans le contentieux politique, est celui où, se fondant sur l'idéal de l'État de droit proclamé au Préambule de la Constitution du 18 février 2006 et repris à l'article 1^{er}, ainsi qu'à sa fonction de garant des libertés individuelles reconnue au pouvoir judiciaire dont la Cour constitutionnelle fait partie, par les articles 149, alinéa 2 et 150, alinéa 1^{er} du même texte, celle-ci a affirmé sa compétence pour connaître de la constitutionnalité des actes d'assemblées politiques délibérantes, notamment dans l'hypothèse où ceux-ci violent les

(47) Lire dans ce sens L. Favore et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^e éd., 2019.

(48) Kabumbu Mbinga Bancu, *Le procès équitable*, module de formation des magistrats, 2008, inédit, p. 3.

(49) E.-J. Luzolo Bambi Lessy et N.-A. Bayona Ba Meya, *Manuel de procédure pénale*, Kinshasa, PUK, 2011, p. 60.

(50) Tasoki Manzele, *Procédure pénale congolaise*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 53.

(51) Ngondankoy Nkoy-Ea-Loongya, *Droit congolais des droits de l'homme*, Louvain-La-Neuve, Academia Bruxlant, 2004, p. 242.

(52) Dans cette lancée, la jurisprudence a même affirmé que le respect des droits de la défense a comme corollaire le principe du contradictoire qui veut que l'accusé soit mis à même de discuter les griefs formulés contre lui en présentant ses moyens de défense. CSJ, 26 déc. 2007, RConst. 062/TSR, Célestin Cibalonza Byateranya c/ Assemblée provinciale du Sud Kivu. – CSJ, 22 oct. 2010, RConst. 137/TSR, Roger Nzingsi Mbemba c/ Assemblée provinciale de Kinshasa, in O. Nsumbu, *Cour suprême de Justice : Héritage de demi-siècle de jurisprudence*, Kinshasa, Les Analyses Juridiques, 2015, n° 21, p. 50-55.

droits auxquels la Constitution attache une protection particulière comme les droits de la défense et de recours⁽⁵³⁾.

Le troisième moment est celui de la consolidation de la question du droit de la défense dans les actes politiques. Il y a une généralisation de l'application du principe de l'État de droit dans sa dimension du respect absolu des droits fondamentaux sur toutes les espèces soumises à la Haute juridiction. Une jurisprudence affirme que le droit de la défense comporte essentiellement trois composantes indissociables : d'abord, le droit pour la personne mise en cause d'être dûment informée qu'une procédure pouvant aboutir à une sanction est engagée contre elle et de recevoir communication des griefs mis à sa charge ; ensuite, le droit de disposer d'un laps de temps nécessaire pour préparer sa défense ; enfin, le droit d'être mis dans les dispositions de présenter effectivement sa défense. Cela implique l'obligation pour l'organe de contrôle et de sanction d'informer l'intéressé sur ses charges dans un délai raisonnable, c'est-à-dire ni trop tôt ni trop tard avant toute sanction, afin de le mettre en mesure d'organiser sa défense et de la présenter utilement⁽⁵⁴⁾. Ces segments du droit de la défense sont inter-reliés de sorte que le non-respect de l'un emporte le déni du droit de la défense.

La violation du droit à une égale protection des lois a également été évoquée par la Haute Cour pour contrôler les actes non législatifs des assemblées politiques délibérantes. Il est utile de rappeler que l'égalité est un principe juridique fondamental, garanti tant par la Constitution que par les instruments internationaux, en vertu duquel tous les citoyens dans la même situation bénéficient des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations, sans considération de leur origine ou de leurs croyances⁽⁵⁵⁾. Sur l'échiquier des droits fondamentaux, l'égalité représente assurément une pièce maîtresse⁽⁵⁶⁾.

Appréhendé dans ce contexte, le Constituant congolais en fait dans son article 12 un droit fondamental qui s'impose par conséquent aux pouvoirs publics, au juge et aux particuliers.

Le respect de ce principe d'égalité implique que le législateur n'élabore pas des lois qui ne permettent une véritable égalité des citoyens devant elles. Il doit veiller

(53) La Cour constitutionnelle l'a répété par les arrêts de principe sous RConst. 356, 10 mars 2017, aff. *Cyprien Lomboto Lomboré c/ Assemblée provinciale de la Tshuapa* ; RConst. 411/2017, 17 mars 2017, aff. *Aimé Bokungu Bubu c/ Assemblée provinciale de la Mongala* et RConst. 410/2017, 17 mars 2017, aff. *Vincent Mani Bahomo c/ Assemblée provinciale du Sud-Ubangi*.

(54) C'est le sens du délai de quarante-huit heures entre la signification de la motion de la procédure de déchéance des membres du gouvernement de la République instituée par l'article 146 de la Constitution ou, pour les membres des gouvernements provinciaux, de l'application combinée des articles 198, alinéa 9 et 146 de la Constitution. L'article 146 instaure, en effet, un délai minimal de quarante-huit heures entre le jour de la notification de la motion à l'intéressé (signification des griefs) et le jour de l'examen de la motion (examen des griefs), consacrant ainsi les trois dimensions du droit de la défense devant l'organe plénier d'une assemblée politique délibérante. Il se dégage de l'esprit de cette disposition constitutionnelle le principe selon lequel les membres du bureau d'une chambre parlementaire ou d'une instance assimilée, responsables devant l'organe plénier, devraient être soumis au même régime juridique. C. const., 9 avr. 2021, RConst. 1459, aff. *Gouv. Nzenge c/ Assemblée provinciale du Nord Ubangi*. – C. const., 5 févr. 2021, RConst. 1400/1416, aff. *Gouv. Musafiri c/ Assemblée provinciale Mariama*. – C. const., 11 juin 2021, RConst. 1535, aff. *Hon. Omokala c/ Assemblée provinciale Sankuru*. – C. const., 18 juin 2021, RConst. 1558, aff. *Gouv. Zoe Kabila c/ Assemblée provinciale Tanganyika*. – C. const., 28 mai 2021, RConst. 1457, aff. *3 députés provinciaux c/ Assemblée provinciale de Lomami*. – C. const., 18 juin 2021, RConst. 1543, aff. *Gouv. Pierre c/ Assemblée provinciale Kasai*. – C. const., 5 févr. 2021, RConst. 627, aff. *Gouv. Kamanda c/ Assemblée provinciale Lomami*.

(55) Cf. S. Guichard et T. Debard, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 25^e éd., 2017, V^e Égalité.

(56) L. Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^e éd., 2019, p. 1060.

à ne pas avantager une catégorie de personnes au détriment d'une autre catégorie. Cela revient à dire que le législateur doit s'empêcher à tout prix de favoriser la discrimination⁽⁵⁷⁾ entre les destinataires de la loi. De l'égalité découle le principe de la non-discrimination⁽⁵⁸⁾, car l'on ne peut assurer l'égalité entre les bénéficiaires des droits si l'on ne prohibe pas les discriminations.

Analysant le droit à une égale protection des lois, le juge constitutionnel considère la mauvaise interprétation de la loi contre une personne par une assemblée politique délibérante comme une atteinte au principe de l'égalité. On ne peut donc pas interpréter une même règle en faveur de tel citoyen et en défaveur de tel autre. Cela brise l'égalité. Ainsi donc, le droit à une égale protection des lois fait obligation à ce que toute personne bénéficie du même traitement, en disposant des mêmes droits, et soit soumise aux mêmes obligations.

La Cour constitutionnelle a eu l'occasion, dans son arrêt R.Const. 1256⁽⁵⁹⁾, de déclarer inconstitutionnel un acte d'assemblée qui portait atteinte au principe de l'égale protection des lois au requérant qui n'avait pas bénéficié d'un droit prescrit par l'article 146 de la Constitution. Dans cet arrêt, précisant les éléments du droit à l'égale protection des lois, le juge constitutionnel a décidé comme suit : « Le droit à une égale protection des lois impose que les hommes soient traités de la même façon, qu'ils disposent des mêmes droits et qu'ils soient soumis aux mêmes devoirs, sans que personne ne fasse l'objet d'une application discriminatoire des dispositions de la Constitution ou de la loi ».

Dans un autre arrêt, saisie en inconstitutionnalité du procès-verbal n° 003 du 21 avril 2021 de la plénière de l'Assemblée provinciale du Kasaï portant adoption de la motion de censure contre le gouvernement provincial du Kasaï et la résolution n° 003/2021 du 22 avril 2021 de la même Assemblée provinciale portant déchéance dudit gouvernement, la Cour constitutionnelle n'a pas hésité à déclarer fondée l'action en inconstitutionnalité en se fondant sur des moyens qu'elle a soulevés d'office après avoir rejeté toutes les allégations de la partie demanderesse⁽⁶⁰⁾.

Elle a donc jugé qu'elle ne pouvait déclarer régulière une motion de censure initiée contre le gouvernement Pieme I mais qui a été adoptée sous le gouvernement Pieme II sans violer l'article 17, alinéa 8 de la Constitution. En effet, cette disposition affirme le principe de la responsabilité pénale individuelle ou le caractère absolument individuel de la responsabilité pénale⁽⁶¹⁾. Par ailleurs, l'article 14 point g du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit le droit d'une personne à ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer

(57) La discrimination peut être directe « lorsqu'elle est fondée expressément sur un critère prohibé », ou indirecte lorsqu'elle « est fondée sur un critère d'apparence neutre, mais aboutissant au même résultat qu'une discrimination fondée sur critère expressément prohibé » : cf. A.-L. Genevois, *Les principes de non-discrimination, de l'égalité de traitement et de l'égalité sur la base du sexe. Analyse critique de jurisprudences européennes et nationales*, Mémoire de master complémentaire en droit européen, Université catholique de Louvain, 2015, p. 5.

(58) Le droit à la non-discrimination est, en réalité, une formulation négative du principe d'égalité dont il est inséparable. En effet, comment assurer, s'interroge Paul Gaspard Ngonda Nkoy, l'égalité entre les bénéficiaires des droits si l'on ne prohibe pas les discriminations ? Cf. Ngondankoy Nkoy-Ea-Loongya, *Droit congolais des droits de l'homme*, Louvain-la-Neuve, Académia-Bruylants, 2004, p. 248.

(59) C. const., 31 janv. 2021, R.Const. 1256, inédit, aff. Louis-Marie Walle Lufungula, Gouverneur de la province de la Tshopo c/ Assemblée provinciale.

(60) C. const., 21 juin 2021, R.Const. 1543.

(61) Conformément à ce principe, nul ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou condamné pour fait d'autrui.

coupable. Sur cette base, le fait que certains membres du gouvernement Pieme II étaient signataires de la motion avant qu'ils ne quittent l'Assemblée provinciale se verraient déchus par la même motion pourrait être compris comme tourner leurs signatures contre eux-mêmes.

B. – L'absence d'une juridiction compétente

La deuxième condition cumulative qui ouvre au juge constitutionnel cette compétence exceptionnelle se trouve être l'incompétence matérielle de tout autre juge de connaître de ces actes. Cela revient à affirmer que la compétence du juge constitutionnel est résiduelle⁽⁶²⁾. Et il appartient à ce dernier d'apprécier la « résidualité » de son pouvoir, de sa compétence, au regard des situations de fait soumises à son ministère.

L'œuvre du Constituant est « une toile inachevée » qui ne clôture pas « le processus constituant »⁽⁶³⁾, lequel, aux dires de Dominique Rousseau, continue à travers la lecture qu'en font les utilisateurs⁽⁶⁴⁾.

Le juge constitutionnel est donc celui qui, à travers la lecture qu'il fait de la Constitution, dégage certains principes ou objectifs à valeur constitutionnelle afin de solutionner des situations non envisagées par le Constituant au moment de la rédaction de la Constitution.

En effet, il transparaît de la lecture de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 que celle-ci, bien qu'en prévoyant le fonctionnement des assemblées législatives, avec les compétences qui sont les leurs, n'a cependant pas envisagé le scénario des violations à répétition par ces dernières, des droits auxquels elle accorde une protection particulière.

Face à cette nouvelle donne, la Cour constitutionnelle, gardienne des droits et libertés fondamentaux, est en droit de corriger ces éventuelles imperfections, si l'on se fonde cependant sur la théorie réaliste de l'interprétation juridique. Bien que les compétences juridictionnelles soient d'attribution, le juge constitutionnel ne peut rester indifférent aux diverses atteintes des droits fondamentaux même si la Constitution n'a pas prévu un juge compétent pour en sanctionner les atteintes et violations. C'est dans cette hypothèse que la notion de la compétence résiduelle développée par le juge constitutionnel congolais prend tout son sens. Car en effet, et en tout état de cause, « il ne peut y avoir de connaissance du droit sans prise en compte des effets sociaux du droit »⁽⁶⁵⁾.

L'article 149, alinéa 1 de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révisions de certains articles de la Constitution utilise l'expression « pouvoir judiciaire » dévolu aux cours et tribunaux qui sont : la Cour constitutionnelle,

(62) La construction doctrinale de la compétence résiduelle a été imaginée afin d'attribuer *a priori* et de manière indéterminée à l'une des autorités une compétence qui ne fait pas l'objet d'une attribution expresse. Lire F. Delpétré, *Les compétences résiduelles*, in *Bulletin de l'Académie Royale de Belgique* 2011, p. 104.

(63) G. Azebove Tetang, « L'excès de pouvoir » du juge constitutionnel : entre dérapage et coimtagage : Lex-Electronica 2021, n° 26-2, p. 254.

(64) Cité par G. Azebove Tetang, *op. cit.*, p. 254.

(65) E. Millard, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2022, p. 56.

la Cour de cassation, le Conseil d'État, la Haute Cour militaire, les cours et tribunaux civils et militaires. En son article 150, elle institue le pouvoir judiciaire comme garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens.

Se fondant sur les prescrits constitutionnels et en l'absence de juridiction habilitée expressément par la Constitution ou par la loi à censurer les actes d'assemblée attentatoires aux droits fondamentaux, la Cour constitutionnelle, faisant partie du pouvoir judiciaire, est fondée à étendre son contrôle aux actes précités dès lors qu'ils portent atteinte aux droits constitutionnellement garantis.

III. – L'évolution de la jurisprudence sur les actes d'assemblées spécialement pour le cas des droits fondamentaux

Il est question dans ce point de relever l'évolution jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle relative au contrôle des actes d'assemblée (A), ce qui permet ainsi de positionner cette dernière dans les débats théoriques sur l'interprétation juridique (B).

A. – L'évolution de la jurisprudence

D'après la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, le respect des droits de la défense a comme corollaire le principe du contradictoire qui veut que l'accusé soit mis à même de discuter les griefs formulés contre lui en présentant ses moyens de défense⁽⁶⁶⁾.

En effet, avant de débattre sur une argumentation juridique chaque partie doit être mise à même de débattre sur l'énoncé des faits et moyens, communiqués dans un délai raisonnable. C'est ce que l'on nomme le principe du contradictoire ou de contradiction. C'est une règle dans la loyauté et la transparence des échanges et des débats⁽⁶⁷⁾.

Ainsi, dans plusieurs arrêts, la Cour a eu à déclarer fondées toutes les requêtes par lesquelles les requérants ont été déchus sans avoir été mis dans les conditions de présenter leurs moyens de défense, et ce, alors qu'ils étaient en mission officielle en dehors de la province⁽⁶⁸⁾.

Mais la question primordiale qui se pose dans le cadre d'un requérant qui est en mission officielle est de savoir s'il est fondé à invoquer la violation du droit de la défense, lorsqu'après un long séjour en dehors de sa province, il vient à être déchu par une Assemblée délibérante.

(66) CSI, 26 déc. 2007, R.Const. 062/TSR, Célestin Cibalonza Byateranya c/ Assemblée provinciale du Sud Kivu. – CSI, 22 oct. 2010, R.Const. 137/TSR, aff. Roger Nsingi Mbemba c/ Assemblée provinciale de Kinshasa, in O. Nsumbu, *Cour suprême de Justice : Héritage de demi-siècle de jurisprudence, Kinshasa*, Les Analyses Juridiques, 2015, n° 21, p. 50-55.

(67) S. Haddad, *Respect du contradictoire : une règle de procédure essentielle*, www.legavox.fr/blog (consulté le 18 mai 2021). Par son arrêt sous R.Const. 1457 du 28 mai 2021, la Cour constitutionnelle avait jugé que le droit de la défense comporte essentiellement trois composantes indissociables : d'abord le droit pour la personne mise en cause d'être clairement informée qu'une procédure pouvant aboutir à une sanction est engagée contre elle et de recevoir communication des griefs mis à sa charge ; ensuite le droit de disposer d'un laps de temps nécessaire pour préparer sa défense et enfin le droit d'être mis dans les dispositions de présenter effectivement sa défense.

(68) C. const., 9 avr. 2021, R.Const. 1459, aff. Gouv. Nzenge c/ Assemblée provinciale du Nord Ubangi. – C. const., 5 févr. 2021, R.Const. 1400/1416, aff. Gouv. Musafiri c/ Ass. Prov. Maniema. – C. const., 11 juin 2021, R.Const. 1535. – C. const., 26 févr. 2021, R.Const. 1461/1472, aff. Gouv. Valentin Nsenga c/ Ass. Prov. Bas-Uélé.

À cette question, relevons que le juge constitutionnel n'a pas manqué de recadrer certains requérants qui ont voulu s'appuyer, de manière abusive, sur sa jurisprudence, en invoquant des prolongations injustifiées des missions officielles en dehors de la province, alors qu'ils étaient notifiés des griefs portés à leur charge et régulièrement notifiés des dates prévues pour présenter leurs moyens de défense.

D'abord, la Cour a fait observer qu'il était étonnant que le requérant qui avait déjà sollicité et obtenu un report d'un mois pour bien analyser les griefs mis à sa charge, soit le même à solliciter un nouveau report pour un rendez-vous à Kinshasa avec l'équipe de contrôle de l'Inspection générale des finances, alors qu'aucune pièce du dossier ne renseigne qu'il y a été officiellement invité par cette institution. La Cour est arrivée à la conclusion que le requérant a usé de procédés dilatoires pour faire échec à l'initiative de contrôle parlementaire⁽⁶⁹⁾.

Ensuite, la jurisprudence a affirmé que le requérant a usé de procédés dilatoires, lesquels s'entendent de tout comportement habile d'une partie, mais non toujours illicite en soi, qui tend à retarder le cours de la justice ou l'aboutissement d'une opération en soulevant des incidents en général mal fondés, en multipliant des artifices et en exploitant tous les moyens de gagner du temps⁽⁷⁰⁾.

La Cour considère dès lors que le requérant a été mis dans les conditions d'exercer ses droits de la défense du fait de l'information portée à sa connaissance, avec indication des faits, de la date et du lieu pour présenter ses moyens, même s'il invoque qu'il était en mission officielle en dehors de la province, dès lors qu'il n'a présenté aucune pièce lui accordant une prolongation de sa mission au-delà de la date prévue pour son audition devant l'Assemblée délibérante⁽⁷¹⁾.

Enfin, la jurisprudence juge qu'il est irrelevant de fonder son absence des débats sur la motion en s'appuyant sur un ordre de mission sans limitation de temps, alors qu'aucune raison objective et supérieure à la volonté du requérant ne l'y contraignait. Par ailleurs, qu'aucune pièce du dossier ne justifie à suffisance de droit la prolongation de manière indéfinie de ladite mission⁽⁷²⁾.

Il appert de ce qui précède que la jurisprudence a voulu démontrer qu'en dehors d'un cas de force majeure, il relève de la responsabilité de l'exécutif provincial de

(69) La Cour a conclu qu'au-delà de tout doute raisonnable, il revenait au requérant de ne pas prendre l'initiative de quitter la province, mais de se présenter à la plénière afin d'y exposer sa prétention de report et être prêt à y produire ses moyens de défense au cas où cette dernière viendrait à rejeter sa demande (C. const., 18 juin 2021, R. Const. 1570, aff. Gouv. Musafiri c/ Assemblée provinciale Maniema).

(70) La Cour a conclu que le requérant était mis dans les conditions de présenter ses moyens de défense contre la motion de défiance ayant conduit à sa déchéance, mais de manière tout à fait intentionnelle, il a refusé de répondre à l'invitation de l'Assemblée provinciale précitée, lequel refus s'interprète comme une renonciation implicite à son droit de la défense, libérant de ce fait ladite assemblée de l'obligation de recevoir ses moyens de défense avant le vote de la motion (C. const., 18 juin 2021, R. Const. 1576, aff. Vice-Gouv. Amadi Lubenga Jean-Pierre c/ Assemblée provinciale Maniema).

(71) Encore que ce requérant n'a rapporté aucune preuve de la saisine de l'Assemblée provinciale pour solliciter un report du fait d'une absence ou empêchement (C. const., 18 juin 2021, R. Const. 1558, aff. Gouv. Zoe Kabila c/ Assemblée provinciale Tanganyika).

(72) Il est de principe que toute prolongation d'une mission officielle d'une autorité administrative doit être soumise à l'autorisation préalable de l'autorité ayant délivré l'ordre de mission. L'article 2, alinéa 2, 3 et 4 de l'ordonnance n° 82-030 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif aux missions officielles, aux déplacements à l'intérieur du territoire national et au transport des bagages est éloquent à ce propos. Ainsi, n'ayant pas justifié l'autorisation de prolongation de sa mission à Kinshasa, par l'autorité compétente, le requérant n'est donc pas fondé à justifier son absence de son lieu de travail, à savoir la ville d'Inongo, siège des institutions provinciales, au point de prétendre qu'il était dans l'impossibilité de répondre à l'invitation de l'Assemblée (C. const., 9 juill. 2021, R. Const. 1596, aff. Mputu Paul c/ Assemblée provinciale de Mai-Ndombe).

répondre en priorité à l'invitation de l'organe délibérant et de ne pas se fonder sur un allongement indéterminé du séjour en dehors de la province sur base d'un ordre de mission signé par l'autorité provinciale devant faire l'intérim.

On peut légitimement s'interroger sur le bien-fondé de l'élargissement des compétences de la Cour constitutionnelle à contrôler les actes d'assemblée, dès lors que ces actes ne peuvent porter atteinte qu'aux intérêts individuels.

À cette problématique, il y a lieu de faire une analyse comparative avec la mission du juge administratif contrôleur des actes administratifs quel que soit leur objet qui peut être un acte-règle, dont le type est le règlement ou concerner une situation juridique relative à une personne déterminée ou un groupe de personnes nommément désignées ou identifiées (acte individuel).

L'acte administratif, qu'il soit réglementaire ou individuel, est soumis au contrôle du juge administratif. Cependant, en ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité, le Constituant ne soumet au contrôle du juge constitutionnel que les actes à caractère général et impersonnel, à savoir la loi, les actes ayant force de loi et les actes réglementaires, restant muet en ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité de certains actes parlementaires pouvant très bien porter atteinte à un intérêt privé.

En effet, il y a lieu de préciser que le Constituant ne sait pas tout prévoir ou prendre en considération tous les cas de figure, car certaines situations apparaissent après la mise en application du texte constitutionnel. C'est en cela que l'on dit que l'œuvre du Constituant est « une toile inachevée » qui ne clôture pas « le processus constituant »⁽⁷³⁾ mais qui continue à travers la lecture qu'en font les utilisateurs⁽⁷⁴⁾.

Après la mise en application de la Constitution congolaise du 18 février 2006, il est directement apparu le côté pervers du contrôle de la fonction gouvernementale par les assemblées législatives provinciales par des abus de majorités qui n'ont pas hésité à voter, en violation de la Constitution et des droits garantis aux particuliers, des motions de censure contre des gouvernements provinciaux ou des motions de défiance contre certains membres des gouvernements provinciaux.

S'il est vrai que la Cour constitutionnelle n'a pas reçu mandat de censurer les actes politiques des assemblées parlementaires, il n'en demeure pas moins qu'en sa qualité de protectrice de la Constitution qui proclame des droits fondamentaux, elle est fondée à protéger cette dernière et par ricochet les droits fondamentaux qu'elle garantit.

Tout comme le juge administratif protège les intérêts privés contre la toute-puissante administration, le juge constitutionnel est également fondé à protéger et à garantir les droits des particuliers contre **les assemblées** parlementaires qui peuvent leur porter atteinte, surtout si l'on sait qu'une Constitution a pour vocation d'obliger la politique à s'inscrire dans le cadre de valeurs qu'elle véhicule dont les droits et libertés fondamentaux sous la contrainte d'utilisation de son arme fatale qu'est le contrôle de constitutionnalité⁽⁷⁵⁾.

(73) G. Azeboe et G. Tetang, « L'excès de pouvoir » du juge constitutionnel : entre dérapage et colmatage : Lex-Electronica 2021, n° 26-2, p. 254.

(74) Ibid.

(75) Lire D. Rousseau et al., *op. cit.*, 2020, p. 951.

Dans la dynamique de la juridiction de la vie politique, le juge constitutionnel se présente comme l'acteur majeur de modélisation des acteurs politiques censés conformer leurs comportements aux prescrits constitutionnels. C'est donc dans cette perspective que le juge constitutionnel béninois s'est attribué la compétence de contrôler les actes juridictionnels⁽⁷⁶⁾.

Ainsi, à chaque fois qu'un droit constitutionnellement garanti serait méconnu par une assemblée parlementaire lors du vote d'une motion de censure, d'une motion défiance ou de la déchéance d'un membre de la susdite chambre, quoi de plus normal que le juge constitutionnel cherche, à travers son contrôle, un possible excès de pouvoir.

B. – Positionnement théorique de la Cour constitutionnelle sur l'interprétation juridique en rapport avec les droits et libertés fondamentaux

De toutes les théories d'interprétation juridique, deux émergent de manière particulière⁽⁷⁷⁾. La première considère que l'interprétation est une activité de connaissance d'une signification cachée selon laquelle le juge ne doit exercer aucun pouvoir si ce n'est de découvrir une signification cachée, mais néanmoins présente dans l'énoncé. Ici, lorsque l'énoncé est clair, il n'y a pas lieu à interpréter. La seconde conçoit l'interprétation comme un acte de volonté en reconnaissant au juge un pouvoir considérable, celui de déterminer la norme⁽⁷⁸⁾.

On sait voir que dans sa jurisprudence, en rapport avec les actes d'assemblée que la Cour constitutionnelle congolaise ne se contente pas de découvrir le sens caché du texte en rapport avec les droits fondamentaux, mais va au-delà en déterminant elle-même la norme relative à ses compétences dans le but de garantir et de protéger les droits précités.

En sa qualité de plus haute juridiction en République démocratique du Congo, la Cour constitutionnelle apparaît, avec cette extension de ses compétences, comme un véritable co-constituant, car comme l'affirme Michel Troper, « le véritable constituant n'est pas l'auteur de la Constitution initiale, mais la Cour constitutionnelle »⁽⁷⁹⁾.

La posture du juge constitutionnel congolais, sur cette question essentiellement, s'inscrit dans la droite ligne de la théorie réaliste⁽⁸⁰⁾ de l'interprétation, notamment

(76) Lire G. Badet, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, FES, 2013, p. 108.

(77) Le Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit dénombre « trois groupes de concepts d'interprétation » (A. André-Jean [dir.], Paris, LGDJ, coll. « Anthologie du Droit », 1993, p. 314).

(78) Lire M. Troper, *Interprétation*, in *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2021, p. 846.

(79) *Ibid.*

(80) La théorie réaliste de l'interprétation considère le juge constitutionnel comme interprète authentique de la Constitution au même titre que le Constituant. Elle conçoit les articles de la Constitution comme non prescriptifs, c'est-à-dire des énoncés sans signification précise avant que le juge constitutionnel ne la leur attribue. En d'autres termes, la norme est celle qui résulte d'une interprétation après la détermination des énoncés, seul objet de l'interprétation. Elle assimile la norme valide à l'interprétation authentique. Lire à ce propos notamment O. Pfersmann, *Théories de l'interprétation constitutionnelle : AJC 2001*, p. 357. – M. Troper, *Réplique à Otto Pfersmann : RFD const. 2002, n° 50*, p. 347. – G. Azeboye Tetang, « L'excès de pouvoir » du juge constitutionnel : entre dérapage et colmatage, op. cit., p. 257. – L. Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz, 23^e Éd., 2021, p. 104. – D. Rousseau, *La QPC, une nouvelle culture constitutionnelle, une nouvelle justice constitutionnelle*, in *Jus Politicum* 2022, n° 27, p. 328.

en ce qu'il a de son propre chef déterminé sa compétence en l'élargissant à des domaines non prévus par le Constituant ou le législateur.

Se fondant sur la théorie réaliste de l'interprétation, il ne fait pas de doute que le juge constitutionnel congolais, par cette extension de compétences, semble avoir participé également au pouvoir normatif⁽⁸¹⁾ car il a permis le passage de l'abstrait au concret. C'est donc dans cette perspective qu'il se permet, dans la promotion des droits de l'homme, de s'octroyer une compétence non explicitement reconnue par la Constitution ou de l'étendre lorsque celle-ci résulte des textes qu'il interprète lui-même⁽⁸²⁾, faisant ainsi de lui « le maître de sa propre compétence »⁽⁸³⁾. En effet, le juge constitutionnel a l'obligation, par l'application du facteur ou de l'argument conséquentialiste de droit constitutionnel, de ne pas se limiter à opérer « un contrôle "pur" des normes »⁽⁸⁴⁾. Il lui est conseillé de « sélectionne[r], évalue[r], confronte[r] et concilie[r] les arguments participant au processus de formation de la solution »⁽⁸⁵⁾ à l'espèce lui soumise en considération « du poids, souvent déterminant, de l'argument conséquentialiste »⁽⁸⁶⁾, en l'occurrence le sentiment d'injustice subséquent à l'absence de sanction contre la violation d'un droit constitutionnellement garanti par la Constitution.

À travers sa jurisprudence des actes d'assemblée, le juge constitutionnel congolais donne aux dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés fondamentaux toute leur force juridique et leur effectivité.

C'est dans ce sens que dans une espèce⁽⁸⁷⁾, elle a déclaré qu'en tant que gardienne de la Constitution et des valeurs que celle-ci proclame, elle se doit, en vue de prévenir le développement de zones de non-droit, d'affirmer sa compétence chaque fois qu'est en cause la violation des droits et libertés fondamentaux auxquels la Constitution accorde une protection particulière, à l'instar des droits de la défense et droit à l'égalité devant la loi. C'est dans cet ordre d'idées que la Cour a eu à rappeler dans son arrêt R.Const. 1800 que l'État de droit est paré des vertus aptes à réaliser également la démocratie et à protéger les libertés, en tant qu'il implique que la liberté de décision des organes de l'État est, à tous les niveaux, limitée par l'existence de normes juridiques supérieures, dont le respect est chaque fois garanti par l'intervention d'un juge.

Conclusion

L'option prise par le juge constitutionnel congolais était imposée par le silence de la Constitution et la nécessité d'une application systémique et holistique des dispositions de cette loi fondamentale. Le respect par tous, particuliers et institutions, du principe de l'État de droit et l'institution par la Loi fondamentale de la

(81) Toupictionnaire in www.toupie.org.

(82) Lire M. Troper, *La théorie du droit, le droit...* op. cit., p. 80.

(83) M. Troper, Réplique à Otto Pfersmann, op. cit., p. 348.

(84) S. Sales, *Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Bibl. constitutionnelle et de science politique », 2016, p. 35.

(85) Loc. cit.

(86) Idem.

(87) C. const., 21 juin 2021, arrêt R.Const. 1543.

Cour constitutionnelle comme instance juridictionnelle suprême de garantie du respect des droits fondamentaux constituent des objectifs de valeur constitutionnelle incontestables. C'est donc à juste droit que la Cour a pris cette option.

Cet élan audacieux de la Cour constitutionnelle congolaise ne diverge pas assez avec les développements d'une partie de la doctrine congolaise qui a souhaité que l'interprétation des dispositions constitutionnelles de référence prenne en compte l'histoire, les traditions, les usages, la doctrine et la jurisprudence congolaise, sans ignorer le développement des droits et libertés et le contexte dans lequel un droit est invoqué⁽⁸⁸⁾. Il en est ainsi des actes attentatoires aux droits fondamentaux de la personne pris par les assemblées politiques.

C'est ainsi que le juge constitutionnel est apparu comme le réparateur des torts causés à l'ordre juridique par les abus de majorité⁽⁸⁹⁾ desdites assemblées qui peuvent, au moyen de certains artifices, vouloir marcher sur les droits fondamentaux de leurs membres, des membres des exécutifs ou de ceux de leurs bureaux, parfois sans raison juridiquement objective.

(88) D. Kaluba, *op. cit.*

(89) Un abus de majorité est ce comportement du groupe majoritaire dans une chambre parlementaire qui contrarie l'intérêt général dans l'unique dessein de favoriser ce groupe ou ses protégés (A. Minaku et F. Bokona, *op. cit.*, p. 20).



Impression & brochage - France

Numéro d'impression : N28135250409 - Achevé d'imprimer : août 2025

Dépot légal : août 2025



Sommaire

Liste des auteurs	VII
Liste des abréviations	XI
Préface par Jean-Pierre CAMBY	XV
Remerciements	XIX
Avant-propos par Dieudonné KAMULETA BADIBANGA	XXI
Guelord LUEMA LUSAVUVU, <i>Propos introductifs. Le portrait de la justice constitutionnelle</i>	1
Danièle DARLAN, <i>La justice constitutionnelle et le contentieux électoral.</i>	23
Leçon inaugurale	23
Guillaume TUSSEAU, <i>Expliquer le développement de la justice constitutionnelle</i>	33
Guillaume DRAGO, <i>Le Conseil constitutionnel français et la garantie de l'Etat de droit et de la démocratie</i>	59
Oumarou NAREY, <i>La justice constitutionnelle en Afrique francophone : enjeux, bilan et perspectives</i>	69
Jean-Louis ESAMBO KANGASHE, <i>La part du juge constitutionnel congolais dans la perception de l'Etat de droit</i>	81
Pierre de MONTALIVET, <i>Le juge constitutionnel et la question des normes non écrites</i>	95
Yédon Sébastien LATH, <i>La Constitution en Afrique, norme sacrée ou norme banalisée ?</i>	109
Évariste BOSHAB, <i>La Constitution congolaise comme norme de référence du juge constitutionnel congolais</i>	123
Dandi GNAMOU, <i>Le juge constitutionnel et les normes d'origine externe</i>	135
François BOKONA, <i>Le contrôle des actes d'assemblée par le juge constitutionnel. Étude de droit congolais</i>	147
Gilles BADET, <i>L'exercice de la fonction de régulation par la Cour constitutionnelle du Bénin</i>	167
Abdoulaye SOMA, <i>Les juridictions constitutionnelles nationales et les juridictions supranationales</i>	205
Guelord LUEMA LUSAVUVU, <i>Plaidoyer pour la création d'une cour constitutionnelle régionale africaine au service de la protection de la Constitution et de l'ordre constitutionnel des États africains</i>	217
Balla CISSÉ, <i>Le juge constitutionnel de transition en Afrique noire francophone</i>	263
Amadou IMERANE MAIGA, <i>Les lois portant Code de justice militaire à l'épreuve du constitutionnalisme : les cas du Niger, du Burkina Faso et de la France</i>	275
Djedjro Francisco MELEDJE, <i>Le rôle du juge constitutionnel, juge électoral dans le règlement efficient du contentieux en Afrique</i>	291
Eric M. NGANGO YOUNGBI, <i>Le droit à des élections libres et régulières. Analyse de droit international et de droit constitutionnel</i>	303

LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE ET LE CONTENTIEUX ÉLECTORAL

Jean-Pierre CAMBY, <i>Le contrôle des élections politiques nationales par le juge constitutionnel : le cas français</i>	321
Badio Jeannie Élisabeth DJEKOURI, <i>Le juge constitutionnel, juge du contrôle des finances des élections politiques en Afrique</i>	337
Sègnonna H. ADJOLOHOUN, <i>Le juge régional africain, garant du processus électoral national</i>	357