

Avertissement : Le secrétariat général de l'A.C.C.P.U.F. tient à préciser que les opinions exprimées dans les articles et autres contributions présentés à la rubrique "Etudes et doctrines" du site Internet de l'Association n'engagent que leurs auteurs qui sont eux-mêmes à l'initiative de leur diffusion sur le site. A la différence des pages consacrées aux Cours constitutionnelles, accessibles depuis l'entrée "Accès par pays" et régulièrement enrichies et mises à jour par les institutions membres de l'association, la rubrique "Etudes et doctrines" n'est pas placée sous la responsabilité des Cours, mais uniquement sous celle des auteurs.

Collection Droit et Société

MABANGA MONGA MABANGA

LE CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL CONGOLAIS

Préface de NTUMBA-Luaba Lumu

ISBN 2- 910641- 11-2

Dépôt légal n° 3.0711- 7501, Avril 1999

(c) Editions Universitaires Africaines
B.P. 146 Kinshasa XI

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction
même partielles réservés pour tous pays.

 **TABLE DES MATIERES**

 **BIBLIOGRAPHIE**

 **ANNEXES**

TABLE DES MATIERES

Préface

Avant – propos

Introduction	5
.....	
1. Position du problème	9
.....	
2. Définitions	9
.....	
a) Le terme « contentieux »	9
.....	
b) Le contentieux constitutionnel	10
.....	
3. Le contentieux constitutionnel et les notions voisines	11
.....	
a) Le contentieux constitutionnel et le contentieux judiciaire	11
.....	
b) Le contentieux constitutionnel et le contentieux administratif	12
.....	
c) Le contentieux constitutionnel et le contentieux politique	12
.....	
4. Les sources du contentieux constitutionnel congolais	13
.....	
a) La Constitution	13
.....	
b) La loi	14
.....	
c) La jurisprudence	15
.....	
5. Division de l'ouvrage	15
.....	
CHAPITRE PRELIMINAIRE : LE JUGE CONSTITUTIONNEL	16
.....	
Section 1 : Définitions	16
.....	
§ 1. Du point de vue matériel ou fonctionnel	16
.....	
§ 2 Du point de vue formel ou organique	16
.....	
Section 2 : Les caractères du juge constitutionnel	18
.....	
§ 1. Le juge constitutionnel peut être un organe	18
.....	
juridictionnel ou politique	
§ 2. Le juge constitutionnel connaît des questions	19
.....	
relevant du droit constitutionnel	

CHAPITRE 1 : LES ATTRIBUTIONS DU JUGE CONSTITUTIONNEL	20
.....	
Section 1 : Les attributions du juge constitutionnel en matière	20
.....	
non-contentieuse	
§ 1 . La réception du serment constitutionnel du Chef de l'Etat	20
.....	
§ 2. Le constat de la vacance au poste de Président de la République	21
.....	
§ 3. La proclamation des résultats électoraux et référendaires	22
.....	
§ 4. L'émission des avis consultatifs	22
.....	
1. Du pouvoir de consultation sur les actes législatifs et	23
réglementaires	
2. Du pouvoir de consultation sur les traités et	25
accords internationaux	
Section 2 : Les attributions du juge constitutionnel en matière contentieuse	27
.....	
§ 1. Le contrôle de la constitutionnalité	28
.....	
1. Les actes soumis au contrôle de la constitutionnalité	28
.....	
a) Les lois	29
.....	
b) Les actes législatifs	30
.....	
2. Le juge de la constitutionnalité	32
.....	
3. Les catégories de contrôles juridictionnels de la	33
.....	
constitutionnalité	
a) Position du problème	33
.....	
1) Le contrôle par voie d'action	33
.....	
2) Le contrôle par voie d'exception	33
.....	
b) Intérêt de la distinction	34
.....	
§ 2. Les recours en interprétation de la Constitution	34
.....	
§ 3. Les contestations électorales et référendaires	36
.....	

§ 4. Les conflits d'attribution	38
.....	
§ 5. La répression des infractions à la Constitution	39
.....	
CHAPITRE 2 : LA PROCEDURE APPLICABLE DEVANT LE	42
.....	
JUGE CONSTITUTIONNEL	
Section 1 : Dispositions générales	43
.....	
§ 1. La saisine de la Cour	43
.....	
1. Position du problème	43
.....	
2. Les mentions de la requête introductive d'instance	43
.....	
a) L'identification de la partie requérante	43
.....	
b) L'objet de la demande	44
.....	
c) L'identification de la partie adverse	44
.....	
d) L'inventaire des pièces formant le dossier	44
.....	
§ 2. La mise en état de la cause	45
.....	
1. L'échange de pièces et moyens	45
.....	
2. L'instruction préparatoire	45
.....	
§ 3. Les débats judiciaires	46
.....	
§ 4. Le délibéré et la décision de la Cour	47
.....	
1. Le délibéré	47
.....	
2. La décision de la Cour	47
.....	
Section 2 : Dispositions particulières	48
.....	
§ 1. La procédure applicable au contrôle de la constitutionnalité	49
.....	
1. La saisine de la Cour	49
.....	
a) L'initiative de la demande	49

.....		
1) Le Président de la République et		49
.....		
le Bureau du Parlement		
2) Les cours et tribunaux		50
.....		
3) Le Procureur Général de la République		50
.....		
b) L'autorité habilitée à saisir la Cour		51
.....		
2. La décision de la Cour		51
.....		
§ 2. La procédure applicable aux recours en interprétation		52
.....		
de la Constitution		
§ 3. La procédure applicable au contentieux électoral		52
.....		
1. La saisine de la Cour		53
.....		
a) De l'élection présidentielle		53
.....		
b) De l'élection législative		53
.....		
c) Des actes du Parlement refusant la validation des pouvoirs		53
.....		
ou constatant la démission d'office d'un de ses membres		
2. L'examen de la requête		54
.....		
3. La décision de la Cour		54
.....		
CHAPITRE 3 : DU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE		56
.....		
CONSTITUTIONNELLE CONGOLAISE		
Section 1 : Position du problème		56
.....		
§ 1. De la jurisprudence constitutionnelle incidente		56
.....		
1. De l'arrêt R.A. 5 et 33 du 4 juin 1973		56
.....		
2. De l'arrêt R.A. 266 du 8 janvier 1993		57
.....		
3. De l'arrêt R.A. 320 du 21 août 1996		59
.....		
§ 2. De la jurisprudence constitutionnelle principale		60

.....	
1. Quant à la procédure	61
2. Quant au fond	62
Section 2 : Les causes de la léthargie de la justice constitutionnelle congolaise	63
.....	
§ 1. Les raisons d'ordre juridique	63
.....	
§ 2. Les raisons d'ordre politique	64
.....	
§ 3. Les raisons d'ordre psychologique	66
.....	
Section 3 : Essai de solution	66
.....	
§ 1. Sur le plan juridique	66
.....	
§ 2. Sur le plan politique	67
.....	
§ 3. Sur le plan psychologique	68
.....	

DANS LA MEME COLLECTION

Patrice KASONGO TSHIOSHA, Statuts du clergé diocésain au Zaïre 1936-1962-1980
 Joséphine IDZUMBUIR ASSOP, La Justice pour mineurs au Zaïre.
 NTUMBA LUABA LUMU, *Introduction à la science politique*.
 MABANGA MONGA MABANGA, Le contentieux constitutionnel congolais.
 Gaston KALAMBAY Lumpungu, Le droit immobilier.

EN COEDITION

Gaston KALAMBAY Lumpungu, Régime général des biens.
 Gaston KALAMBAY Lumpungu, Le droit foncier et immobilier.

MABANGA MONGA MABANGA
 Avocat près la Cour d'Appel de Matadi

LE CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL CONGOLAIS

Préface de Ntumba-Luaba Lumu

*A tous les usagers de la justice constitutionnelle,
pour l'édification d'un Etat plus démocratique*

PREFACE

Pendant presque quatre décennies il était pratiquement exclu et impossible de parler de la justice constitutionnelle en Afrique, encore moins en République Démocratique du Congo. Ce n'est pas que l'institution n'existât point. Bien au contraire, un peu partout en Afrique, parmi les façades (ou paravents) de la démocratie constitutionnelle figurait en bonne place le juge constitutionnel, mais un juge virtuel ou illusoire, souvent sur papier ; en tout cas ineffetif, sans production jurisprudentielle conséquente. A cet égard, il est significatif que la Cour Suprême de Justice congolaise, depuis son établissement en 1968, n'ait eu à siéger pour la première fois en qualité de juge constitutionnel que 29 ans plus tard, le 14 février 1997. C'est dire la difficulté et même le caractère téméraire de l'entreprise de Maître Mabanga Monga Mabanga : parler de la justice constitutionnelle en République Démocratique du Congo en l'absence d'une véritable jurisprudence ! De même que deux hirondelles ne font pas le printemps, deux arrêts sont loin de constituer une jurisprudence. On en est encore au stade de balbutiement. On comprendra alors pourquoi l'étude de la jurisprudence ne dépasse guère le cinquième de l'ouvrage. Pour le reste, c'est-à-dire la majeure partie, en homme habitué aux arcanes judiciaires, il s'est appesanti sur l'analyse des règles d'organisation, de fonctionnement et de procédure au niveau de la Cour Suprême de Justice, avec des bonnes intuitions et percées théoriques. Son mérite est non seulement d'avoir su faire parler suffisamment les deux seuls arrêts rendus par la haute institution judiciaire congolaise en matière constitutionnelle, mais aussi d'avoir pu tirer d'utiles enseignements des arrêts connexes relevant du contentieux administratif. Ce qu'il qualifie avec bonheur de « jurisprudence constitutionnelle incidente », faite des « incursions » du juge administratif sur le terrain constitutionnel, est venue, autant que faire se peut, atténuer la béance de la « jurisprudence constitutionnelle principale ». Soucieux d'épuiser la question, l'auteur ne s'est pas arrêté au constat d'une certaine misère de la jurisprudence constitutionnelle. Il a voulu connaître et disséquer les causes de la léthargie de la Cour Suprême de Justice en matière constitutionnelle. A son point de vue, elles sont d'ordre juridique, politique et psychologique. Mais rien ne nous est dit sur la cause déterminante. La longue saison sèche du monopartisme, surtout au stade hypertrophique du Parti-Etat, n'a-t-elle pas été finalement la source de paralysies, pesanteurs, inhibitions et inerties qui ont vidé l'Afrique de toute vitalité, la transformant en véritable zombie ? Sans démocratie et Etat de droit, il ne peut y avoir de justice constitutionnelle effective. Et pour qu'elle devienne réelle, elle doit être elle-même suffisamment démocratisée, en particulier par l'ouverture, la plus large possible, de sa saisine. Des enseignements sont à tirer de l'organisation des juridictions constitutionnelles plus ou moins récentes, notamment celles instituées dans des pays qui ont également connu la dictature. En Espagne, par exemple, non seulement des recours en inconstitutionnalité peuvent être introduits par le président du Gouvernement, le Defensor del pueblo (sorte d'ombudsman), cinquante députés, cinquante sénateurs, les organes collégiaux et, le cas échéant, les assemblées des communautés autonomes, mais aussi des recours d'amparo pour violation des droits et des libertés publiques garantis par les personnes physiques ou morales qui invoqueront un intérêt

légitime, ainsi que le Defensor del pueblo le ministère public. Quelques rares constitutions africaines actuelles organisent également l'actio popularis. Ainsi tout citoyen béninois peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité (art. 122 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990). Ce qui n'est pas le cas de bon nombre de constitutions africaines francophones qui, à l'image de la Constitution française de 1958, exclut l'individu de la saisine de la juridiction constitutionnelle, en la réservant aux pouvoirs publics ou à leurs membres : le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou de la Chambre des Représentants ; un cinquième au moins des membres de l'assemblée ou chambre précitée (art. 157 de la Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991 ; art 104 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992). Puisse la version finale de la Constitution congolaise de la III^{ème} République ne point se ranger parmi celles qui exilent l'individu du champ du contrôle de la constitutionnalité des lois ! A l'évidence l'ouvrage de Maître Mabanga, dont les mérites sont nombreux, aurait gagné davantage au plan de la théorisation par une analyse comparée et plus étendue des justices constitutionnelles à travers le monde et, particulièrement, en Afrique où l'on a assisté, au cours de cette décennie 90 à un renouveau constitutionnaliste et à un regain de l'activité du juge constitutionnel. A cet égard, on ne peut que regretter les limites de la bibliographie dont très peu d'ouvrages datent de la dernière décennie de ce vingtième siècle finissant. Qu'à cela ne tienne ! Peut-on insister démesurément sur un tel reproche lorsqu'on connaît la pauvreté de nos bibliothèques tant collectives qu'individuelles. Qui jettera la première pierre à l'avocat près la Cour d'Appel de Matadi ? L'ouvrage de Maître Mabanga, de lecture facile et agréable, mérite d'être salué et l'auteur encouragé pour avoir abordé un terrain vierge et assez ardu. Puisse l'éclatement futur de la Cour Suprême de Justice en trois juridictions supérieures (Cour constitutionnelle, Cour de Cassation et Conseil d'Etat), éclatement préconisé par la Conférence Nationale Souveraine et repris par le projet de Constitution de la III^{ème} République, permettre au contentieux constitutionnel, une fois son autonomie acquise, de sortir du rachitisme jurisprudentiel actuel et Maître Mabanga saisir ce nouveau développement pour donner au public congolais une nouvelle édition augmentée et enrichie de son ouvrage !

Professeur NTUMBA LUABA LUMU

Chef du Département de Droit International Public Faculté de Droit - Université de Kinshasa.

AVANT- PROPOS

Notre pays connaît actuellement une longue et pénible période de transition qui, à l'instar des douleurs d'enfantement, est appelée à nous conduire vers une République nouvelle que tous nous voulons plus démocratique. Il convient cependant de préciser que l'une des caractéristiques essentielles des régimes politiques du modèle démocratique se trouve être la soumission au droit, non seulement des gouvernés, mais aussi des gouvernants.

C'est dans ce contexte précis qu'intervient cet ouvrage qui traite du **CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL CONGOLAIS**. Destiné à la fois aux gouvernants et aux gouvernés, il s'attelle à montrer aux uns les écueils juridiques qui garantissent la bonne gouvernance, et aux autres les moyens de protéger leurs droits face aux pouvoirs publics, particulièrement aux institutions politiques. La communauté scientifique trouvera aussi un intérêt certain dans cette étude. Car la matière traitée ici est très peu abordée en doctrine. Nous avons donc cru nécessaire de mettre à la disposition de tous un instrument scientifique pour lancer le débat dans le domaine de la justice constitutionnelle congolaise. Nous espérons que ceux qui, à des degrés divers, sont appelés à animer les rouages ou à collaborer à l'administration de la justice constitutionnelle congolaise, trouveront également ici une source d'inspiration pour une justice saine et équitable. Nous sommes d'avis que la science ne peut progresser que par le débat et la contradiction. Aussi

attendons-nous avec sérénité toute critique objective et constructive susceptible de faire avancer la doctrine congolaise en matière de justice constitutionnelle. En clôturant cet avant-propos, nous aimerions remercier tous ceux grâce à qui, de rêve, cet ouvrage est devenu réalité. Qu'ils daignent trouver ici l'expression de toute notre gratitude.

PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES

ACT : Acte Constitutionnel de la Transition du 09 avril 1994 tel que modifié et complété par la loi n° 95-004 du 06 juillet 1995. Al. : Alinéa

Art. : Article

B.A.C.S.J : Bulletin des arrêts de la Cour Suprême de Justice.

Boma : Tribunal d'Appel de Boma .

CEDI : Centre Protestant d'Edition et de Diffusion.

C.Fam : Code la Famille .

CNS : Conférence Nationale Souveraine.

COJ : Ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1982 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

CPDZ : Editions Connaissance et Pratique du Droit Zaïrois.

CSJ : Cour Suprême de Justice

DLC : Décret-loi constitutionnel

Elis.: Elisabethville. Employé seul, ce nom désigne la Cour d'Appel d'Elisabethville.

HCR-PT : Haut Conseil de la République - Parlement de Transition.

1^{ère} inst.: Tribunal de première instance

J.O. : Journal Officiel de la République

Jur. Etat : Jurisprudence de l'Etat Indépendant du Congo

Léo. : Léopoldville. Employé seul, désigne la Cour d'appel de Léopoldville.

LF : Loi fondamentale. Sans autre précision, Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo.

LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

M.C. : Moniteur congolais

MPR : Mouvement Populaire de la Révolution.

O.-L. : Ordonnance – loi.

PCSJ: Ordonnance – loi n° 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de justice.

PUF : Presses Universitaires de France

PUZ : Presses Universitaires du Zaïre

RDC : République Démocratique du Congo

RICTP : Arrêté d'organisation judiciaire n° 299/79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur des cours, tribunaux et parquets.

RJCB : Revue Juridique du Congo Belge

t: Tome.

INTRODUCTION

1.POSITION DU PROBLEME

C'est un fait que «le droit constitutionnel suppose que les gouvernants sont considérés comme des hommes ordinaires, soumis au droit comme le sont les citoyens» ([1]). Aussi, à l'instar des cours et tribunaux ordinaires qui sont appelés à sanctionner les comportements antisociaux des citoyens, a-t-il paru nécessaire aux Etats de concevoir une justice constitutionnelle destinée, elle, à contrôler l'action des institutions politiques, étant entendu que « le droit constitutionnel est cette partie du droit qui régit les institutions politiques de l'Etat » ([2]). Il s'ensuit, dès lors, qu'à côté du contentieux judiciaire et du contentieux administratif, il existe un contentieux constitutionnel qui fait l'objet de la présente étude. Il apparaît cependant utile, avant d'entamer cette étude, de définir d'abord certains concepts qui seront abondamment utilisés (II). Nous tenterons ensuite un rapprochement entre le contentieux constitutionnel et les notions voisines (III) avant d'examiner les sources du contentieux constitutionnel congolais (IV) et de donner les différentes articulations de cet ouvrage (V).

2. DEFINITIONS

Puisque nous nous intéressons à l'étude du contentieux constitutionnel, il importe, pour dissiper tout malentendu, de définir, tour à tour, le concept «contentieux» (a) et l'expression «contentieux constitutionnel» (b).

a) Le terme «contentieux»

ROBERT définit le contentieux comme un « ensemble des litiges susceptibles d'être soumis aux tribunaux » ([3]).

Plus techniquement, Guillien et Vincent voient, dans le même concept, «un ensemble de procès se rapportant au même objet: contentieux privé, administratif, fiscal, etc.» ([4]). S'agissant particulièrement du contentieux administratif, ils le définissent comme un terme susceptible de plusieurs acceptions, toutes fondées sur l'idée de litige:

1. Ensemble des règles d'organisation et de fonctionnement des juridictions administratives.
2. Ensemble des litiges dont la connaissance appartient aux juridictions administratives... ([5]).

Pris comme adjectif, le terme «contentieux» s'entend de tout ce « qui fait l'objet d'un désaccord, spécialement juridique. Parfois, synonyme de juridictionnel » ([6]).

Dans ce contexte et sur le plan juridictionnel, l'on oppose l'adjectif «contentieux» à « gracieux ». En effet, lorsqu'il intervient en matière contentieuse, le juge est appelé à trancher un litige né entre deux parties au procès; cependant qu'en matière gracieuse, il n'y a pas, à proprement parler, de litige. La partie qui saisit le juge, souvent par voie de requête, lui demande, soit de constater un droit, soit de confirmer une situation juridique déterminée, soit encore de lui accorder un droit en dehors de toute contestation. Ainsi en est-il d'une action tendant à obtenir du juge la nomination d'un administrateur des biens d'un absent ([7]), d'une requête en déclaration d'absence ([8]) ou de décès ([9]), mais

aussid'une requête en investiture en vue d'opérer la mutation par décès des biens fonciers et immobiliers d'une succession ([10]). Dans le cadre de cet ouvrage, le concept « contentieux » a été exploité aussi bien comme adjectif que comme substantif. Dans le premier cas, il a été utilisé pour distinguer les attributions du juge constitutionnel en matière contentieuse de celles en matière gracieuse. Le second cas est la base même de cet ouvrage qui porte sur le « contentieux constitutionnel ».

b) Le contentieux constitutionnel

En nous fondant sur la définition que Guillien et Vincent donnent du contentieux administratif, nous pouvons définir le contentieux constitutionnel, non seulement comme étant un ensemble des règles d'organisation, de compétence et de fonctionnement des juridictions constitutionnelles, mais aussi comme un ensemble des litiges relevant de la compétence des dites juridictions. Deux points importants méritent d'être dégagés de cette double définition. De prime abord, l'idée de contentieux suppose nécessairement un litige, c'est-à-dire un conflit, lequel doit être tranché à l'issue d'un procès. C'est donc tout à fait incidemment et à titre purement informatif que, dans le premier chapitre de cet ouvrage, nous examinerons les attributions du juge constitutionnel en matière non-contentieuse. Ensuite, - et c'est le deuxième point - l'étude du contentieux constitutionnel ne peut être bien comprise qu'en passant par celle des juridictions qui ont reçu mission de connaître des litiges constitutionnels. Ce trait caractéristique du contentieux constitutionnel le distingue d'autres notions voisines.

3. LE CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL ET LES NOTIONS VOISINES

L'on peut davantage cerner la notion de contentieux constitutionnel en tentant un rapprochement avec quelques notions voisines, notamment avec le contentieux judiciaire (a), le contentieux administratif (b) et le contentieux politique (c).

a) Le contentieux constitutionnel et le contentieux judiciaire

Le contentieux judiciaire et celui constitutionnel ont été conçus autour d'un idéal commun : la soumission au droit de toutes les composantes de la Société. Dans tous les deux cas, les cours et tribunaux sont appelés à sanctionner la violation des règles préétablies. Dans le contexte congolais, la similitude entre le contentieux judiciaire et le contentieux constitutionnel tient aussi à l'unicité de juges. En effet, quand bien même elle serait différemment composée selon qu'elle siège en matière judiciaire ou constitutionnelle, la Cour Suprême de justice est à la fois juge judiciaire et juge constitutionnel. L'on peut cependant noter quelques différences entre ces deux contentieux. Premièrement, le contentieux judiciaire peut être, tout compte fait, considéré comme le contentieux des gouvernés, le contentieux constitutionnel étant celui des gouvernants, particulièrement des institutions politiques. En effet, qu'il intervienne en matière répressive, civile, commerciale ou du travail, le juge judiciaire est appelé d'abord et avant tout à sanctionner le comportement des personnes physiques ou morales autres que les pouvoirs publics, ces derniers étant contrôlés dans leur

action par le juge constitutionnel et, sous réserve de ce qui sera dit ci-dessous, par le juge administratif. L'on peut noter ensuite que, quoique ces deux formes de contentieux soient régies par des règles de procédure propres, les autres branches du contentieux judiciaire se servent des règles de procédure civile comme règles supplétives en cas de lacune des leurs, la procédure civile étant considérée comme le droit commun de procédure ([11]). Il n'en est cependant pas ainsi du contentieux constitutionnel. Car, le juge constitutionnel, pris au sens restreint, étant un juge spécial, la procédure applicable devant lui doit faire l'objet d'une législation appropriée. Une transposition pure et simple des règles du contentieux judiciaire au contentieux constitutionnel n'est donc pas admissible, le contentieux judiciaire ayant une nature bien différente de celui constitutionnel, et même administratif.

b) Le contentieux constitutionnel et le contentieux administratif

Le contentieux constitutionnel ressemble, à bien des égards, au contentieux administratif. D'abord parce que tous les deux sont destinés à contrôler l'action des pouvoirs publics ; ensuite parce qu'ils sont tous presque ignorés du grand public ([12]) ; enfin parce que le juge administratif suprême (Cour Suprême de Justice) fait aussi office de juge constitutionnel dans l'ordre juridictionnel congolais.

Toutefois, quand bien même le juge constitutionnel et le juge administratif seraient tous juges de l'action des pouvoirs publics, il n'en demeure pas moins que le contentieux constitutionnel est dirigé contre le pouvoir politique, qui s'analyse en un « pouvoir supérieur, prééminent qui appartient aux organes supérieurs de l'Etat. Ces organes prennent les décisions de principe et impriment une orientation fondamentale à l'action de l'Etat » ([13]) ; cependant que le contentieux administratif est, lui, dirigé contre le

pouvoir administratif qui est « un pouvoir subordonné qui s'exerce par des décisions qui adaptent les décisions de principe aux cas particuliers »([14]).

Ainsi, le contentieux constitutionnel relève du droit constitutionnel, tandis que celui administratif relève, évidemment, du droit administratif. Cette différence de degrés appelle une différence des règles de procédure applicables devant la Cour Suprême de Justice qui, nous l'avons dit, est à la fois juge constitutionnel et juge administratif. En effet, si le contentieux administratif est l'œuvre de la section administrative, en revanche, le contentieux constitutionnel relève de la compétence exclusive des sections réunies. C'est ainsi que la Cour Suprême de Justice, section administrative, s'est déclarée incompétente pour contrôler les actes législatifs ([15]), mission qui, on s'en doute, appartient aux sections réunies. Par ailleurs, en l'absence d'une loi organisant la procédure devant les sections administratives des cours d'appel, celles-ci font généralement application des règles de procédure civile. Ce qui n'est pas le cas, on l'a vu, du contentieux constitutionnel, contrairement au contentieux politique.

Retour à la table des matières

c) Le contentieux constitutionnel et le contentieux politique

Il est fort tentant de confondre le juge constitutionnel avec le juge politique qui, comme le premier, connaît un domaine d'intervention à forte coloration politique. C'est le cas, au Congo, de la Cour de Sûreté de l'Etat, qui est chargée de connaître des infractions à caractère essentiellement politique ([16]).

Cependant, cette ressemblance entre les deux juges marque aussi le début d'une démarcation entre eux, en ce que le juge politique est essentiellement répressif, tandis que la répression ne constitue qu'une de nombreuses prérogatives du juge constitutionnel, ainsi qu'on pourra s'en rendre compte dans le premier chapitre de cet ouvrage.

L'on peut aussi noter qu'alors que le juge politique peut être considéré comme le protecteur des institutions politiques contre les particuliers, le juge constitutionnel semble, lui, jouer plutôt le rôle inverse en censurant l'action desdites institutions dans l'intérêt aussi bien de la collectivité nationale que des particuliers.

Enfin, la justice constitutionnelle est toujours organisée par la Constitution, du moins dans ses grandes lignes, cependant que celle politique peut simplement l'être par la loi. Ainsi la Cour de Sûreté de l'Etat est-elle instituée par l'ordonnance-loi n° 82-020 du 31 mars 1982 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires. Cette différence entre le contentieux constitutionnel et celui politique appelle, on le voit bien, l'étude des sources du contentieux constitutionnel congolais.

Retour à la table des matières

4.LES SOURCES DU CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL CONGOLAIS

La justice constitutionnelle a principalement comme justiciables les institutions politiques. Celles-ci étant régies par la Constitution, il n'est que normal que le contentieux constitutionnel tire aussi sa source de la Constitution (a). Cependant, le Constituant se borne souvent à fixer les principes de base en matière de justice constitutionnelle. Il appartient dès lors à la loi (b) d'en concrétiser le fonctionnement, et à la jurisprudence (c) d'en faire une heureuse interprétation.

a) La Constitution

La Constitution est la source primordiale du contentieux constitutionnel. C'est elle qui, en effet, prévoit la juridiction constitutionnelle nationale et, éventuellement, dans un Etat fédéral, les juridictions constitutionnelles des Etats fédérés, et en fixe les attributions. Cette tradition est demeurée constante au Congo depuis la Loi fondamentale du 19 mai 1960 jusqu'à l'Acte constitutionnel du 9 avril 1994 tel que modifié et complété par la loi n°95-004 du 06 juillet 1995. Mais quel est le sort de cette dernière Constitution depuis le coup d'Etat du 17 mai 1997 ? S'il est vrai que « le succès de l'insurrection, du coup de force, du coup d'Etat (...) amène la disparition de l'ordonnement politique en vigueur » (<[17]), avec comme conséquence que « la constitution est abrogée et tout acte s'y rattachant est désormais sans valeur » ([18]), il est tout aussi vrai que certaines dispositions constitutionnelles peuvent survivre à ces modes seconds de transformations des régimes politiques. Il s'agit des dispositions autres que celles relatives à la forme de gouvernement ([19]), dont celles qui régissent le contentieux constitutionnel. A preuve, au regard de l'article 14 du décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997, seules « les dispositions constitutionnelles (...) contraires au présent décret-loi constitutionnel sont abrogées ». Aussi les dispositions laconiques de la section III de ce décret-loi constitutionnel relatives aux cours et tribunaux n'ayant introduit aucune innovation de taille, pouvons-nous considérer comme survivantes les dispositions idoines de l'Acte Constitutionnel de la Transition sur le contentieux constitutionnel ([20]). Toutefois, en vertu du principe de la « déconstitutionnalisation par l'effet des révolutions », ces règles constitutionnelles survivantes n'auront plus qu'une force législative, à telle enseigne qu'elles peuvent être abrogées par un simple acte législatif du Chef de l'Etat ([21]). Aussi, tout au long de cet ouvrage, ne nous empêcherons-nous pas d'examiner les règles du contentieux constitutionnel telles qu'éditées par l'Acte Constitutionnel de la Transition. C'est dans ce contexte qu'il convient de situer les articles 93, 94 et 102 de ce texte, dont il ressort que la Cour Suprême de Justice est consacrée comme juridiction constitutionnelle congolaise avec, notamment, comme attributions, la répression des infractions à la Constitution et la connaissance des recours en interprétation de la Constitution, des recours en appréciation de la constitutionnalité des lois et des actes législatifs, ainsi que des contestations électorales et référendaires, dont la procédure est fixée par la loi.

Retour à la table des matières

b) La loi

La loi intervient généralement, non seulement pour mettre sur pied la juridiction constitutionnelle, mais aussi pour en expliciter les attributions et déterminer la procédure applicable devant elle.

En cette matière, l'on peut citer l'ordonnance-loi n° 82-020 du 31 mars 1982 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires dont l'article 160 fait rentrer dans la sphère de compétence de la Cour Suprême de Justice les prérogatives dont question au point (a) ci-dessus, en prenant bien soin de préciser qu'en pareille circonstance, la Cour siège toutes sections réunies. Dans le même ordre d'idées, il convient de citer l'ordonnance-loi n° 82-017 de la même date relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice, dont le titre VI détermine la procédure devant cette Cour lorsqu'elle siège comme juge constitutionnel, créant ainsi une jurisprudence en la manière.

c) La jurisprudence

Entendue au sens d'un ensemble des décisions de justice rendues sur une question de droit déterminée, la jurisprudence congolaise ne semble pas encore bien assise en matière constitutionnelle. En effet, à ce jour, la Cour Suprême de Justice sections réunies, n'a rendu que deux arrêts en matière constitutionnelle. Il s'agit de l'arrêt RCE 001/96 du 04 février 1997 rendu en matière de contentieux électoral dans l'affaire opposant le Conseiller de la République Mutiri Muyongo au Haut Conseil de la République - Parlement de Transition ([22]), et de l'arrêt RCE 002/97 du 27 février 1998 sur le même objet, en cause M. Kalegamire Nyirimigabo contre la même institution.

Cependant, cette même juridiction, siégeant en matière administrative, a déjà rendu incidemment des arrêts intéressant le contentieux constitutionnel, lesquels seront analysés au chapitre 3 de cet ouvrage.

Retour à la table des matières

DIVISION DE L'OUVRAGE

Cette étude traite essentiellement des litiges relevant de la compétence du juge constitutionnel. Il s'avère des lors impérieux de procéder, dans un chapitre préliminaire, à l'identification de ce juge. Ce dernier étant connu, nous examinerons ensuite, tour à tour, ses attributions (chapitre 1) et la procédure applicable devant lui (chapitre 2). Nous terminerons cette étude en nous penchant sur le fonctionnement de ce juge en droit congolais (chapitre 3).

CHAPITRE PRELIMINAIRE

LE JUGE CONSTITUTIONNEL

L'identification du juge constitutionnel appelle deux préoccupations. Il importe, en effet,

de le définir d'abord (section 1), avant de donner ses caractères essentiels (section 2).

Section 1 : Définition

La définition du juge constitutionnel peut être envisagée aussi bien du point de vue matériel ou fonctionnel (§ 1) que sur le plan formel ou organique (§ 2).

§ 1. Du point de vue matériel ou fonctionnel

Sur le plan matériel ou fonctionnel, l'expression « juge constitutionnel » s'entend de tout organe, quelles qu'en soient la dénomination et la nature, à qui la Constitution a confié la mission de connaître, dans tout ou partie de ses attributions, des matières relevant du droit constitutionnel. Aussi le juge constitutionnel sera-t-il qualifié tel du moment qu'il a reçu mission de connaître des matières constitutionnelles. Peu importe qu'il soit un organe juridictionnel ou politique ; qu'il connaisse de ces matières comme juge naturel ou à titre transitoire ; ou qu'il soit juge spécial ou de droit commun.

Ainsi, rentre dans cette catégorie, le Conseil constitutionnel français et le Conseil supérieur des institutions malgache qui, quoique n'étant pas des organes juridictionnels, connaissent cependant, entre autres, du contrôle de la constitutionnalité ([23]). Rentre également dans cette définition au sens large, la Cour Suprême de Justice congolaise lorsqu'elle connaît des recours en appréciation de la constitutionnalité des lois et des actes législatifs, des recours en interprétation de la Constitution ainsi que des contestations nées des élections et du référendum ([24]). Dans le même ordre d'idées, l'on pourrait qualifier de juge constitutionnel la Cour d'appel de Léopoldville qui reçut mission d'exercer, à titre transitoire, les prérogatives de la Cour constitutionnelle avant l'installation de celle-ci ([25]). De même en est-il de la Cour d'appel de Kinshasa et de la Cour Suprême de Justice qui furent transitoirement investies du même pouvoir avant l'installation de la Cour constitutionnelle ([26]), qui est aussi juge constitutionnel au sens formel ou organique.

Retour à la table des matières

§ 2. Du point de vue formel ou organique

Du point de vue formel ou organique, on entend par juge constitutionnel toute juridiction spécialement instituée pour connaître des matières relevant du droit constitutionnel. Ainsi, contrairement à la définition précédente, ici, le juge constitutionnel doit, non seulement être un organe juridictionnel, mais aussi spécialement institué pour connaître des matières constitutionnelles.

Tel est le cas, en Allemagne, de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe et des cours constitutionnelles des Länder fédérées. Cette notion restrictive de juge constitutionnel n'est pas inconnue du droit congolais.

Car, quoiqu'elle n'ait jamais été organisée, la Cour constitutionnelle a toujours été instituée comme juge constitutionnel par le Constituant congolais. Elle a d'abord été prévue par la Loi fondamentale du 19 mai 1960 en son titre VI. Il convient cependant de préciser que, sous l'empire de cette Constitution provisoire, la Cour constitutionnelle

n'exerçait la fonction de juge constitutionnel qu'au travers de sa chambre de constitutionnalité et celle des conflits, la chambre d'administration faisant office de juge administratif. Elle ne répondait donc pas encore à la définition de juge constitutionnel au sens formel ou organique, ce qui ne sera plus le cas en 1964.

En effet, sous la Constitution du 1^{er} août 1964, la fonction de juge administratif fut dévolue à la section administrative de la Cour Suprême de Justice ([27]), la Cour constitutionnelle conservant essentiellement les prérogatives de nature constitutionnelle ([28]). Toutefois, il lui fut retiré le pouvoir de consultation naguère exercé par l'ancienne chambre de constitutionnalité, pouvoir qui sera désormais exercé par le Conseil de législation ([29]). La Constitution originelle du 24 juin 1967 maintint la Cour constitutionnelle avec les mêmes prérogatives ([30]). Cette Constitution n'a toutefois pas repris le Conseil de législation ni confié ses attributions à une autre institution. Cette lacune fut comblée par la loi n° 72-008 du 3 juillet 1972 portant révision de l'article 60 de la Constitution, qui ajouta à la Cour Suprême de Justice une troisième branche dénommée « section de législation », chargée de ce faire.

Sous l'impulsion idéologique du Mouvement Populaire de la Révolution, la loi constitutionnelle n° 74/020 du 15 août 1974 supprima la Cour constitutionnelle de l'ordonnement institutionnel congolais. La Cour Suprême de Justice hérita d'elle le contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes législatifs ([31]), tandis que certaines matières telles que le constat de la vacance au poste de Chef de l'Etat, et même plus tard le contentieux électoral, furent confiées aux organes politiques du Parti que sont le Bureau politique ([32]) et Comité central ([33]).

Avec l'abolition du monisme intégral, la loi n° 90-002 du 5 juillet 1990 portant révision de certaines dispositions de la Constitution confia à la Cour Suprême de Justice tout le contentieux constitutionnel que celle-ci conservera même sous l'empire de l'Acte Constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994 tel que modifié et complété par la loi n° 95-004 du 6 juillet 1995. A ce stade, l'on peut affirmer que la notion de juge constitutionnel au sens formel ou organique avait complètement disparu du droit congolais, la Cour Suprême de Justice ne rentrant pas dans cette catégorie. Aujourd'hui, cette notion refait surface avec le projet Constitution de la 3^{ème} République issu de la Commission des réformes institutionnelles, la Cour constitutionnelle ayant fait sa réapparition avec toutes ses prérogatives traditionnelles (<[34]). Pour une étude exhaustive du contentieux constitutionnel, nous exploiterons dans cet ouvrage la définition large du juge constitutionnel, qui englobe celle restrictive. C'est d'elle que nous dégagerons les caractères du juge constitutionnel.

Section 2 : Les caractères du juge constitutionnel

Deux traits caractéristiques distinguent le juge constitutionnel d'autres juges. En effet, à la différence de ces derniers, le juge constitutionnel peut être, soit un organe juridictionnel, soit un organe politique (§ 1), d'une part ; d'autre part, il a, dans tout ou partie de ses attributions, les questions relevant du droit constitutionnel (§ 2).

§ 1. Le juge constitutionnel peut être un organe juridictionnel ou politique

La justice constitutionnelle peut être confiée, tantôt à un organe politique, tantôt à un organe juridictionnel. L'on peut distinguer ces deux catégories d'organes à la fois par le mode de recrutement de leurs membres, leur composition et la procédure suivie dans l'exercice de leurs compétences. Il s'ensuit que, « serait, en matière, un organe de nature politique celui dont les membres seraient des hommes politiques et non pas des juristes ou choisis sur base des considérations politiques... » ([35]).

Tel fut le cas du Sénat impérial français en l'an 8 (1.800). C'est aussi le cas Parlement brésilien et suédois ([36]), mais aussi du Conseil constitutionnel français ([37]). En revanche, serait un organe juridictionnel, celui dont les membres, essentiellement des juristes, seraient nommés et qui appliquerait une procédure juridictionnelle. Dans ce cas, il peut s'agir, soit d'une juridiction de l'ordre judiciaire (les cours et tribunaux ordinaires ou, le plus souvent, le plus élevé d'entre eux), soit d'une juridiction spéciale : « c'est le système allemand et italien du tribunal constitutionnel » ([38]). C'est aussi le système congolais de la Cour constitutionnelle. Dans l'un comme dans l'autre cas, le juge constitutionnel n'est qualifié tel que parce qu'il connaît des questions relevant du droit constitutionnel.

§ 2. Le juge constitutionnel connaît des questions relevant du droit constitutionnel

Qu'il soit un organe politique ou juridictionnel, le juge constitutionnel connaît, dans tout ou partie de ses attributions, des questions relevant du droit constitutionnel, c'est-à-dire celles ayant trait à la genèse, à l'organisation et au fonctionnement du pouvoir politique dans l'Etat. Le juge constitutionnel peut donc, sans conteste, être considéré comme juge des institutions politiques. L'étude de ses attributions le confirmera davantage.

Retour à la table des matières

CHAPITRE 1.

LES ATTRIBUTIONS DU JUGE CONSTITUTIONNEL

Il est indiqué de rappeler ici qu'à côté des attributions du juge constitutionnel en matière contentieuse (section 2), celui-ci exerce également quelques prérogatives non-contentieuses (section 1).

Section 1 : Les attributions du juge constitutionnel en matière non contentieuse

Le juge siège en matière non contentieuse lorsqu'il est appelé, non pas à trancher un litige né entre parties, mais plutôt à constater ou confirmer une situation juridique

déterminée, ou encore à faire naître un droit en dehors de toute contestation ([39]).

En droit constitutionnel, l'on rencontre nombre de cas d'intervention du juge en matière non contentieuse. L'on peut citer, à cet effet, la réception du serment constitutionnel du Chef de l'Etat (§ 1), le constat de la vacance au poste de Président de la République (§ 2), la proclamation des résultats électoraux et référendaires (§ 3) et l'émission des avis consultatifs (§ 4).

§ 1. La réception du serment constitutionnel du Chef de l'Etat

Il est de tradition qu'avant d'entrer en fonction, le Chef de l'Etat doit prêter serment d'exercer loyalement et fidèlement les charges qui viennent de lui être confiées. En droit congolais, le Constituant a toujours prévu l'intervention du juge constitutionnel dans cette procédure fondamentale d'exercice du pouvoir, mais suivant des formes diverses.

En effet, si, sous l'empire de la Constitution du 1^{er} août 1964 ([40]) et de celle originelle du 24 juin 1967 ([41]), il est fait obligation au Président de la République de prêter serment devant le Président de la Cour constitutionnelle qu'assistent les membres de sa juridiction, il en est autrement de la loi constitutionnelle du 15 août 1974 qui modifie complètement le protocole de la cérémonie d'investiture du Chef de l'Etat.

Désormais, le serment sera prêté devant la nation représentée par le Congrès, mais en présence de la Cour Suprême de Justice à qu'il est expressément donné mission d'en prendre acte ([42]). Les révisions constitutionnelles qui ont suivi n'ont rien changé à cette compétence de la Cour, exception faite de la suppression de la mention « la nation représentée par le Congrès », intervenue depuis la loi constitutionnelle n° 78-010 du 15 février 1978 ([43]).

L'Acte Constitutionnel de la Transition qui, en fait, n'est venu que légitimer le pouvoir du Président de la République déjà en fonction, n'a pas prévu de serment à ce poste.

Ce qui n'est pas le cas du projet de Constitution de la 3^{ème} République dont il découle que le serment du Président de la République « est reçu par la Cour Constitutionnelle, en présence des Chambres réunies en Congrès, de la Haute Autorité Judiciaire, de la Cour de Cassation, du Conseil l'Etat et de la Cour des Comptes » ([44]).

Ainsi que nous venons de le voir, le Constituant a voulu faire intervenir le juge constitutionnel au début du mandat présidentiel. Il a même poursuivi sa logique jusqu'au bout en exigeant du même juge de constater la vacance au poste de Président de la République.

[Retour à la table des matières](#)

§ 2. Le constat de la vacance au poste de Président de la République

Le Constituant congolais a souvent confié au juge constitutionnel la mission de constater la vacance au poste de Chef de l'Etat. Constater la vacance signifie déclarer officiellement ce poste vacant. Les cas d'ouverture de la vacance généralement retenus sont le décès, la démission, l'empêchement et la destitution ou la déchéance ([45]). C'est seulement lorsque la vacance est constatée que sera ouverte la succession au

poste de Président de la République selon les mécanismes prévus par la Constitution ([46]).

Cette mission, le Constituant de la 1^{ère} République l'a confiée à la Cour constitutionnelle ([47]). Celui de la 2^{ème} République lui a aussitôt emboîté le pas ([48]).

Ayant supprimé cette juridiction constitutionnelle, la loi du 15 août 1974 attribua cette compétence au Bureau politique ([49]). A la création du Comité central par la loi n° 80-012 du 15 novembre 1980 modifiant et complétant quelques dispositions de la Constitution, celui-ci hérita du Bureau politique cette prérogative ([50]).

Il fallut attendre la loi constitutionnelle du 5 juillet 1990 pour qu'à nouveau, cette compétence fût attribuée à un organe juridictionnel, à savoir la Cour Suprême de Justice ([51]), qui l'a conservée jusqu'à ce jour ([52]).

Mais le projet de Constitution de la 3^{ème} République a préféré réattribuer cette compétence à son juge naturel qu'est la Cour constitutionnelle ([53]), laquelle est également compétente pour proclamer les résultats électoraux et référendaires.

Retour à la table des matières

§ 3. La proclamation des résultats électoraux et référendaires

Il arrive que le Constituant attribue au juge constitutionnel la compétence de proclamer les résultats de scrutins électoraux, particulièrement en cas d'élections au poste de Président de la République, mais aussi ceux des opérations de référendum. La Constitution du 1^{er} août 1964 ([54]) et celle originelle du 24 juin 1967 ([55]) vont dans ce sens en confiant pareille prérogative à la Cour constitutionnelle.

Depuis lors, aucun texte constitutionnel n'a, expressis verbis, confié au juge constitutionnel la mission de proclamer les résultats électoraux ni référendaires. Néanmoins, le Constituant a toujours renvoyé cette question à la compétence législative. L'article 136, alinéa 2 du code de procédure devant la Cour Suprême de Justice répond justement à cette préoccupation en disposant que cette Cour « examine les procès-verbaux de l'élection ainsi que les réclamations éventuelles, statue sur celles-ci et proclame les résultats du scrutin ([56]).

Le projet de Constitution de la 3^{ème} République se démarque des textes constitutionnels antérieurs en stipulant clairement, à l'instar de la Constitution du 1^{er} août 1964, que la Cour constitutionnelle est compétente pour proclamer les résultats du scrutin présidentiel et du référendum ([57]).

Le Constituant n'a pas confiné le juge constitutionnel dans le seul rôle de proclamer les résultats électoraux et référendaires. Il lui a également donné mission d'émettre des avis consultatifs sur la conformité à la Constitution ou aux lois d'un certain nombre d'actes juridiques.

Retour à la table des matières

§ 4. L'émission des avis consultatifs

Il arrive souvent que le Constituant recommande ou ordonne aux pouvoirs législatif et exécutif de prendre l'avis d'un organe consultatif avant de poser les actes de leur compétence. L'avis sera dit « facultatif » ou « obligatoire » selon que l'organe décideur est ou non libre de soumettre le projet de sa décision à l'organe consultatif. Dans tous les cas, le décideur n'est pas lié par l'avis obtenu, à moins qu'il ne s'agisse d'un « avis conforme », auquel cas il est tenu de s'y conformer ([58]).

Aborder le pouvoir de consultation dans l'étude des attributions du juge constitutionnel paraît, à première vue, bien curieux, tant il est vrai qu'« en matière constitutionnelle, le pouvoir de consultation est, en règle générale, confié à des organes spécialisés tels que le Conseil économique et social dans certains pays, le Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil supérieur de l'enseignement, etc. » ([59]). C'est dans ce contexte que la Loi fondamentale du 19 mai 1960 avait prévu les Conseils général et provincial de l'économie, le Conseil supérieur du travail et le Conseil supérieur de l'enseignement qui étaient, « sauf cas d'urgence, saisis obligatoirement (...) des projets de lois sur les matières de leur compétence que le Gouvernement présente aux chambres » ([60]).

Aux termes de l'article 206, alinéa 1^{er}, de la même loi, « ces conseils peuvent être consultés par le Gouvernement sur tout problème portant sur des matières de leur compétence ».

La Constitution du 1^{er} août 1964 n'a retenu qu'une seule catégorie d'organe consultatif, le « Conseil économique et social » qui était institué tant au niveau national que provincial, les autres anciens conseils devenant ses subdivisions ([61]).

Cependant, lorsque l'objet de la consultation porte sur la conformité d'un texte à la Constitution ou aux lois, certaines Constitutions préfèrent désigner le juge constitutionnel comme organe consultatif, aussi bien pour les actes législatifs et réglementaires (I) que pour les traités et accords internationaux (II).

Retour à la table des matières

1. POUVOIR DE CONSULTATION SUR LES ACTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

Sous la Loi fondamentale du 19 mai 1960, le pouvoir de consultation sur les lois, les actes ayant valeur de loi et ceux réglementaires était dévolu à la Cour constitutionnelle, qui l'exerçait au travers de sa chambre de constitutionnalité. Celle-ci pouvait être saisie, soit par le Premier Ministre, le Président de la Chambre ou du Sénat s'il s'agit d'un projet ou d'une proposition de loi ; soit par le Président du gouvernement provincial, le Commissaire l'Etat ([62]) ou le Président de l'assemblée provinciale s'agissant des projets de constitutions provinciales et des projets et propositions d'édits ([63]).

Ainsi que nous l'avons déjà dit, Cour constitutionnelle avait perdu cette prérogative sous la Constitution du 1^{er} août 1964, et pour cause ! Le Constituant avait longtemps hésité sur la question de savoir laquelle de la Cour Suprême de Justice et de la Cour constitutionnelle devait intervenir en la matière.

En ultime analyse, toutes les deux juridictions ont été écartées. Car, pour le Constituant, d'une

part, « l'organisation de la Cour Suprême serait trop complexe si cette Cour comprenait, outre les sections judiciaire et administrative, une section de législation » ([64]), d'autre part, « il fallait éviter que la Cour constitutionnelle ne doive apprécier des textes sur la constitutionnalité desquels elle pourrait être appelée plus tard à se prononcer » ([65]). Tenant compte de toutes ces considérations, le Constituant de 1964 a préféré attribuer le pouvoir de consultation à un organe technique dénommé « Conseil de législation » ([66]).

Cette question semble d'autant délicate que l'attitude du Constituant de la deuxième République sur elle paraît des plus confuses. En effet, la Constitution originelle du 24 juin 1967 a commencé par supprimer, sans se justifier, le Conseil de législation de l'ordonnancement institutionnel congolais. Pire, elle n'a pas jugé opportun de confier l'ensemble de ses attributions à l'une quelconque des institutions existantes ou à une institution nouvelle. C'est à peine si elle a permis à la Cour constitutionnelle d'émettre un avis sur l'abrogation, par voie d'ordonnance, d'une loi intervenue dans le domaine réglementaire ([67]). C'est plus tard qu'elle confiera les attributions du Conseil de législation à la Cour Suprême de Justice à laquelle, pour la circonstance, elle adjoignit une « section de législation » naguère évitée par le Constituant de la 1^{ère} République.

Cette nouvelle section de la Cour devait, désormais, « donner, dans le délai fixé par la loi, à la demande soit du Président de la République ou ses délégués, soit du bureau de l'Assemblée Nationale – chacun en ce qui le concerne - des avis consultatifs portant sur les projets ou propositions de loi, les projets d'ordonnances-lois, d'ordonnances et d'arrêtés à caractère réglementaire » ([68]).

La loi constitutionnelle du 15 février 1978 est demeurée dans la même logique puisque, sous son empire, la Cour Suprême de Justice « donne des avis consultatifs sur les projets ou propositions de lois ou d'actes réglementaires » ([69]). Le contenu de cette disposition constitutionnelle a survécu à toutes les révisions ultérieures. Elle a été reprise telle quelle par l'Acte Constitutionnel de la Transition ([70]).

Ainsi, le Constituant de la 2^{ème} République a préféré, contrairement à celui de la 1^{ère} République, accepter les risques afférents à la complexité de l'organisation de la Cour Suprême de Justice et à l'embarras du juge constitutionnel de contrôler la constitutionnalité d'un acte sur lequel il avait déjà émis un avis. Bien plus, dans le sillage du Constituant, le législateur a entendu confirmer que l'avis « ne met pas obstacle à toute action ultérieure contre l'acte pour cause d'illégalité ou d'institutionnalisés » ([71]).

Le projet de Constitution de la 3^{ème} République a opté pour la même solution en prévoyant l'avis de la Cour constitutionnelle pour promulguer des décrets devant modifier les actes législatifs intervenus dans le domaine réglementaire ([72]), de la loi électorale et des autres lois organiques ([73]).

Telle est la façon dont le Constituant congolais a régi le pouvoir de consultation sur les actes législatifs et réglementaires sous la 1^{ère} et la 2^{ème} Républiques. Il a cependant envisagé autrement ce pouvoir lorsqu'il a traité des traités et accords internationaux.

2. POUVOIR DE CONSULTATION SUR LES TRAITÉS ET ACCORDS

INTERNATIONAUX

Il est possible que certains traités et accords internationaux contiennent des clauses contraires à la Constitution des Etats signataires. La solution généralement adoptée en pareil cas est que la ratification de tels engagements internationaux ne peut intervenir que si, au préalable, la Constitution vient à être révisée ([74]). Néanmoins, avant d'en arriver là, les organes étatiques compétents doivent saisir le juge constitutionnel pour demander son avis sur la compatibilité des clauses desdits engagements aux dispositions constitutionnelles.

Une certaine doctrine soutient que l'intervention du juge constitutionnel en la matière constitue un contrôle de la constitutionnalité des traités et accords internationaux. Elle est, en France, véhiculée par le Professeur Georges Burdeau ([75]). Au Congo, elle est représentée par le Professeur LUNDA BULULU qui écrit, à ce sujet, que « l'article 10 ([76]) institue donc un contrôle de constitutionnalité des traités par la Cour constitutionnelle lequel se réalise avant la conclusion des traités (...) » ([77]).

Cette opinion ne nous semble pas fondée pour deux raisons principales :

Le contrôle de la constitutionnalité est, à la vérité, un pouvoir accordé à un organe qui, s'il constate que l'acte soumis à son examen est anticonstitutionnel, est habilité à en décider l'annulation ou la non-application ([78]). Or tel n'est pas le cas en matière de traités et accords internationaux sur lesquels le juge constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir de décision, mais bien d'un pouvoir de consultation qui s'exerce « par voie d'avis donnés à l'organe habilité à décider avant que cet organe prenne sa décision » ([79]). A cet effet, nous saluons la formulation de l'article 68, alinéa 4 de la Constitution originelle du 24 juin 1967, l'équivalent de l'article 10 de la Constitution du 1^{er} août 1964, qui a remplacé le mot « saisie » par « consultée », dissipant ainsi tout malentendu. Si l'on considère l'intervention du juge constitutionnel dans la procédure du « treaty making power » comme un contrôle de la constitutionnalité, c'est que, forcément, ce juge intervient en matière contentieuse où, comme nous le verrons plus loin ([80]), il est appelé à dire droit, mieux, à trancher un litige. Or il n'existe ici aucun litige. En effet, l'organe qui consulte la Cour ne vise pas, par son acte, à quereller l'engagement international considéré. Il éprouve seulement, pour reprendre la propre formule du Professeur Lunda, « des doutes sur la conformité d'un accord à (ou) une ou plusieurs de ses clauses à la Constitution » ([81]). Raison pour laquelle il consulte la Cour qui, naturellement, lui donne son avis quant à ce. Cette confusion entre le contrôle de la constitutionnalité et le pouvoir de consultation du juge constitutionnel est certainement due à ce que l'avis que ce dernier émet sur un engagement international est un « avis conforme » qui lie l'organe ayant pris l'initiative de la consultation.

En effet, si le juge constitutionnel estime que l'engagement international soumis à son examen comporte une clause contraire à la Constitution, le pouvoir constituant dérivé n'aura d'autre choix que de réviser la Constitution si le Gouvernement tient audit engagement. Ce qui se fera sans encombre, puisque très souvent, les institutions habilitées à consulter le juge constitutionnel sont celles-là même qui interviennent dans le processus de révision de la Constitution. Tel est le cas du Haut Conseil de la République - Parlement de Transition et du Gouvernement sous l'empire de l'Acte Constitutionnel de la Transition ([82]), du Président de la République, des Chambres et

des Assembles provinciales dans le projet de Constitution de la 3^{ème} République ([83]).

Ce pouvoir de consultation sur les traités et accords internationaux, les Constituants congolais de 1964 ([84]) et de 1967 ([85]) l'ont confié à la Cour constitutionnelle. Dans le premier cas, elle était consultée soit par l'une des Chambres du Parlement, soit par le Président de l'une ou de l'autre Chambre, soit encore par un gouverneur de province ou le président d'une assemblée provinciale.

Dans le second cas, la saisine de la Cour constitutionnelle relevait de la compétence exclusive du Président de la République et de l'Assemblée nationale. La Cour Suprême de Justice a hérité de cette prérogative depuis la loi constitutionnelle du 15 août 1974 ([86]) jusqu'à l'Acte Constitutionnel de la Transition ([87]).

Si, en 1974, seul le Chef de l'Etat était désormais habilité à saisir cette Cour ([88]), la loi constitutionnelle du 15 février 1978 restaura le Parlement (Conseil législatif) dans son rôle de saisir le juge constitutionnel concurremment avec le Chef de l'Etat ([89]). Depuis lors, le Parlement a toujours conservé cette prérogative. C'est plutôt le Chef de l'Etat qui s'est vu, dans le même domaine, substituer par le Gouvernement sous l'Acte Constitutionnel de la Transition ([90]).

Le projet de Constitution de la 3^{ème} République a réattribué le pouvoir de consultation sur les traités et accords internationaux à la Cour constitutionnelle. Celle-ci peut être saisie à l'initiative du Président de la République, du Président de l'une ou l'autre Chambre, du 1/4 des membres du Sénat ou du 1/5 de ceux de la Chambre des Représentants, d'un gouverneur de province ou du président d'une assemblée provinciale ([91]).

Telles sont les attributions du juge constitutionnel en matière non contentieuse. Cependant, à côté d'elles, le même juge en exerce d'autres plus importantes en matière contentieuse.

Retour à la table des matières

Section 2 : Les attributions du juge constitutionnel en matière contentieuse

Contrairement à la juridiction gracieuse, la juridiction contentieuse a pour objet principal de trancher une question de droit soumise à sa connaissance. Ici, le juge n'est plus appelé à faire des constats ou à émettre des avis mais plutôt à dire le droit, et il le fait toujours par voie de jugement ([92]) à l'issue d'un procès.

Siégeant en matière contentieuse, le juge constitutionnel congolais est compétent pour connaître du contrôle de la constitutionnalité (§ 1), des recours en interprétation de la Constitution (§ 2), des contestations électorales et référendaires (§ 3), des conflits d'attribution (§ 4) et des infractions à la Constitution (§ 5).

§ 1. Le contrôle de la constitutionnalité

Le principe de la super-légalité constitutionnelle veut que tous les actes faisant partie de l'ordonnancement normatif de l'Etat soient conformes à la Constitution. Ceci est d'autant vrai que « la constitution est l'acte créateur de l'ordre juridique dans l'Etat » ([93]). N'a-t-il pas été écrit, à juste titre d'ailleurs, qu' « au commencement du droit est la constitution » ([94]) ?

Aussi, pour que ce principe ne demeure un vœu pieux, nombre d'Etats ont organisé un contrôle de la constitutionnalité. Si le contrôle d'opinion et le contrôle politique ont souvent été de mise sous d'autres cieux ([95]), en revanche, le droit congolais a toujours connu un contrôle juridictionnel. Il est intéressant de déterminer avec précision quels sont les actes soumis à ce contrôle (I), le juge de la constitutionnalité (II) ainsi que les différentes sortes de contrôles organisés en droit congolais (III).

1. LES ACTES SOUMIS AU CONTROLE DE LA CONSTITUTIONNALITE

Quand bien même tous les actes relevant de l'ordonnancement normatif de l'Etat seraient tenus de se conformer à la Constitution, seul cependant un nombre limité d'entre eux sont soumis au contrôle de la constitutionnalité.

Il convient, toutefois, d'ajouter tout de suite que ceux des actes échappant au contrôle de la constitutionnalité ne sont pas exempts de sanction. Ainsi, les actes administratifs et gouvernementaux contraires aux dispositions constitutionnelles sont assujettis au contrôle de la légalité qui, selon qu'il s'exerce par voie d'action ou d'exception, relève de la compétence du juge administratif ou de tous les juges sans distinction. Tel fut le sort réservé à l'ordonnance n° 86-086 du 12 mars 1986 portant dissolution de la secte religieuse « LES TEMOINS DE JEHOVAH », laquelle fut annulée par la section administrative de la Cour Suprême de Justice pour violation de dispositions constitutionnelles ([96]).

Il suit de ce qui précède que ne peuvent être entachés d'inconstitutionnalité et, partant, soumis au contrôle de la constitutionnalité, que les normes ou actes autres que la Constitution qui, faut-il le rappeler, se trouve placée au sommet de la pyramide normative de l'Etat. Aussi convient-il de déplorer la regrettable confusion créée par M. Matadi Nenga lorsqu'il parle de l' « inconstitutionnalité de l'article 78 de l'ACT » ([97]) par rapport à l'esprit de cette même Constitution.

Il eut, sans doute, été heureux de parler de l' « incohérence » de cette disposition constitutionnelle plutôt que de son « inconstitutionnalité ». Car une loi constitutionnelle n'est inconstitutionnelle que par rapport à une Constitution préexistante, et non par rapport à elle-même.

Un examen attentif de l'ordonnancement normatif au regard de la doctrine et de la jurisprudence permet de dégager deux catégories d'actes soumis au contrôle de la constitutionnalité. Il s'agit, d'une part, des lois (a) et, de l'autre, des actes législatifs (b).

a) Les lois

Le concept « loi » employé ici l'est au sens strict, c'est-à-dire « tout acte accompli par le Parlement dans les formes législatives, quel que soit son contenu » ([98]) et,

ajouterions-nous, sa dénomination. Peu importe en quelle qualité cette institution agit. Le Parlement peut, en effet, intervenir aussi bien comme législateur ordinaire (lois ordinaires) que comme pouvoir constituant institué (lois constitutionnelles).

Comme on le voit, même les lois constitutionnelles sont soumises au contrôle de la constitutionnalité. C'est ainsi que «la Cour constitutionnelle fédérale allemande a (...) annulé - ou refusé d'annuler – des normes constitutionnelles au motif pris de leur violation – ou non-violation – de l'article 79, paragraphe 3 instituant les limites matérielles expresses » ([99]).

Au Congo, cet acte parlementaire portait, sous la Loi fondamentale du 19 mai 1960, le nom de « loi » ou d' « édit » selon qu'il émanait des Chambres ([100]) ou des assemblées provinciales ([101]).

La Constitution du 1^{er} août 1964, dite de Luluabourg, ne retint que la terminologie de « loi », mais prit soin de distinguer les « lois nationales » ([102]) des « lois provinciales » ([103]).

Sous la Constitution originelle du 24 juin 1967, la forme fédérale de l'Etat céda le pas à celle unitaire. En conséquence, les provinces n'étaient plus habilitées à édicter des lois, celles-ci émanant désormais du seul Parlement, qui portait alors le nom d' « Assemblée nationale » ([104]). Tout en gardant les mêmes prérogatives, cette assemblée portera plus tard le nom de « Conseil législatif national » ([105]), puis de « Conseil législatif » ([106]).

C'est ce moment précis que choisit le Constituant pour retirer à cette institution la fonction de législateur ordinaire au profit du Président du Mouvement Populaire de la Révolution. L'on peut, en effet, lire dans l'exposé des motifs de la loi constitutionnelle du 15 août 1974 que « le pouvoir législatif est exercé par le Président du Mouvement Populaire de la Révolution avec le concours du Conseil législatif ».

Ce curieux transfert de compétence s'effectue dans un système politique particulier, caractérisé par le monisme intégral, c'est-à-dire ce qu'on a appelé la fusion « Parti-Etat » que nous avons vivement décriée, car consacrant une sorte de « dictature de droit », les règles du jeu démocratique dépendant du bon vouloir du Président du Mouvement Populaire de la Révolution.

La loi constitutionnelle du 15 août 1974, qui avait terni l'image du Congo sur le plan international, a appelé la révision constitutionnelle du 15 février 1978 ([107]) qui a rétabli le Conseil législatif comme législateur ordinaire. Il l'est demeuré depuis lors, même si, sous la loi constitutionnelle du 15 juillet 1990, il a repris son ancienne appellation d' « Assemblée nationale » ([108]).

Sous l'acte Constitutionnel de la Transition, l'Assemblée nationale s'est vu remplacer dans l'ensemble de ses prérogatives par le Haut Conseil de la République-Parlement de Transition, supprimé de l'ordonnancement institutionnel par le fait du coup d'Etat du 17 mai 1997.

En effet, aux termes de l'article 5, alinéa 1^{er} du décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République Démocratique du Congo, « le Président de la République exerce le pouvoir législatif par décrets-lois délibérés en Conseil des Ministres ».

Ainsi, faute de Parlement, il n'existe plus de loi sous l'empire de ce décret-loi constitutionnel. Cette lacune sera, heureusement, comblée par l'institution de l'« Assemblée constituante et législative » qui se voit attribuer la mission « d'exercer le pouvoir législatif pendant la période de transition » ([109]).

Jusqu'à ce jour cependant, cette Assemblée n'a jamais été mise sur pied, à telle enseigne que le régime politique du 17 mai 1997 ne connaît pas de loi au sens strict. Il est cependant régi par plusieurs autres actes législatifs.

b) Les actes législatifs

L'expression « actes législatifs » est susceptible de plusieurs acceptions que nous pouvons ramener à trois.

1^o) Opposée à « actes réglementaires », l'expression « actes législatifs » s'entend de tout acte émanant du législateur, qu'il soit ordinaire ou d'exception. Elle s'emploie alors indistinctement pour désigner les lois et les actes ayant force de loi. L'article 115 du code de procédure devant la Cour Suprême de Justice se réfère à cette acception lorsqu'il dispose que « la section de législation de la Cour Suprême de Justice est saisie par requête de l'autorité habilitée à prendre l'acte législatif ou réglementaire (...) » ([110]).

Il en est de même de l'article 6, alinéa 1^{er} du code de l'organisation et de la compétence judiciaires dont il découle que « le Ministère public surveille l'exécution des actes législatifs, des actes réglementaires et des jugements » ([111]).

Cette acception ne nous intéresse pas beaucoup, parce qu'elle ne fait pas ressortir la différence entre les lois, analysées au point précédent, et les actes dits législatifs selon la deuxième acception.

2^o) On utilise également l'expression « actes législatifs » pour distinguer des lois stricto sensu certains actes émanant de l'exécutif qu'on appelle également les « actes ayant force (ou valeur) de loi ». C'est précisément dans ce contexte que le Professeur Lihau définit les actes législatifs comme étant des « actes portant d'autres dénominations (comme les décrets-lois et les ordonnances-lois) qui doivent être assimilés aux lois parce qu'ils ont la même force obligatoire et se trouvent placés, dans la hiérarchie des actes des pouvoirs publics, au même rang que les lois et au-dessus des actes réglementaires » ([112]).

Quoique échappant à la critique adressée à la première acception, celle-ci pêche par défaut, car laissant de côté certains actes émanant du pouvoir législatif autres que les lois et les actes ayant force de loi. Il en est notamment ainsi des règlements intérieurs

du Parlement qui, pourtant, sont, eux aussi, soumis au contrôle de la constitutionnalité ([113]).

3°) Comme pour combler les lacunes des deux premières acceptions, la Cour Suprême de Justice en a donné une troisième qui les englobe. En effet, dans son arrêt RA. 320 du 21 août 1996, la Cour a jugé que « le vocable Actes législatifs (...) couvre non seulement les lois stricto sensu ou les textes ayant valeur de loi, mais également tout document ou acte émanant ou accompli dans l'exercice du pouvoir législatif » ([114]). Aussi ne s'est-elle pas empêchée d'insérer dans cette catégorie les actes et les procédures intervenus pour la désignation, la présentation et l'investiture d'un Premier Ministre en vertu de l'article 78 de l'Acte Constitutionnel de la Transition ([115]). La définition que la Cour a donnée des actes législatifs est très acceptable. Mais elle est trop générale pour qu'elle soit retenue dans le cadre de ce paragraphe, parce qu'elle englobe, entre autres, les lois stricto sensu que nous avons vues au point (a) précédent.

Aussi, par actes législatifs, entendrons-nous exclusivement les actes ayant force de loi et les règlements intérieurs du Parlement, les seuls actes qu'à côté des lois, le législateur congolais a expressément soumis à la connaissance du juge de la constitutionnalité.

Retour à la table des matières

2.LE JUGE DE LA CONSTITUTIONNALITE

Depuis la Loi fondamentale du 19 mai 1960 jusqu'à ce jour, le contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes législatifs a toujours relevé de la compétence du juge constitutionnel.

Sous la Loi fondamentale, c'est la Cour constitutionnelle, chambre de constitutionnalité, qui était habilitée à ce faire ([116]).

La même Cour s'est vu confier la même prérogative par le Constituant de 1964 ([117]) et celui de 1967 ([118]). Chargée de cette mission depuis la révision constitutionnelle du 15 août 1974 ([119]), la Cour Suprême de Justice la conservera jusque sous l'Acte Constitutionnel de la Transition ([120]).

Il n'est pas inutile de rappeler que, lorsqu'elle siège comme juge constitutionnel,

particulièrement comme juge de la constitutionnalité, la Cour Suprême de Justice siège toutes sections réunies ([121]). C'est pourquoi, la section administrative de la Cour s'est, dans son arrêt rendu en date du 21 août 1996 sous le RA 320, déclarée incompétente pour contrôler les actes législatifs du Haut Conseil de la République – Parlement de Transition ([122]), lesquels, nous l'avons dit, échappent au contrôle du juge administratif ([123]).

C'est donc à tort que, certainement encore sous le coup de l'émotion, certains juristes ont soutenu qu'étant à la fois juge judiciaire, juge administratif et juge constitutionnel, la Cour Suprême de Justice ne pouvait se déclarer incompétente pour trancher un litige déféré devant elle ([124]).

En effet, s'il est vrai que la Cour Suprême congolaise exerce les prérogatives qui, sous d'autres cieux, sont dévolues à la Cour de cassation, au Conseil l'Etat et à la Cour constitutionnelle ou au Conseil constitutionnel, il est tout aussi vrai qu'elle n'exerce pas toutes ces prérogatives instantanément, c'est-à-dire au cours d'une même instance. Car chaque instance a une composition particulière. Il est donc normal que la Cour se déclare incompétente lorsqu'elle constate que le litige soumis à sa connaissance au travers de sa section administrative aurait dû l'être par le truchement des sections réunies.

Avec l'éclatement, dans le projet de Constitution de la 3^{ème} République, de la Cour Suprême de Justice en trois juridictions distinctes, dont la Cour constitutionnelle, il sera aisé d'éviter ce genre de déclinatoire. Car tous les litiges à caractère constitutionnel seront systématiquement soumis à la connaissance de la Cour constitutionnelle, devant laquelle pourront être exercées toutes les catégories de contrôles de la constitutionnalité.

3. LES CATEGORIES DE CONTROLES JURIDICTIONNELS DE LA CONSTITUTIONNALITE

a) Position du problème

Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité peut s'effectuer, tantôt par voie d'action, tantôt par celle d'exception.

1. Le contrôle par voie d'action

Nous pouvons, avec Burdeau, définir le contrôle par voie d'action comme le « procédé offensif » qui « permet d'attaquer la loi devant un tribunal déterminé auquel on demande d'examiner sa validité constitutionnelle et, le cas échéant, d'en prononcer l'annulation » ([125]).

Au Congo, ce contrôle est présentement exercé par la Cour Suprême de Justice. Elle est alors saisie par le Procureur Général de la République agissant, soit « motu proprio », soit à la demande du Chef de l'Etat pour les lois et règlements intérieurs du Parlement, soit à la demande du Bureau du Parlement pour les actes ayant force de loi, soit encore à celle d'une juridiction devant laquelle une exception d'inconstitutionnalité de ces deux catégories d'actes a été soulevée ([126]).

En dehors du Procureur Général de la République, nul n'est habilité à saisir le juge constitutionnel en appréciation de la constitutionnalité par voie d'action. Il en est ainsi, au Congo tout au moins, même si le contrôle est exercé à l'occasion d'une exception d'inconstitutionnalité.

2. Le contrôle par voie d'exception

C'est un contrôle que le juge peut exercer sur les lois et les actes législatifs à l'occasion d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée, au cours d'un procès, par le Ministère

public ou une partie qui s'oppose à ce qu'on les lui applique.

En principe, cette exception a pour finalité d'obtenir du juge convaincu de l'inconstitutionnalité d'une loi ou d'un acte législatif de refuser de l'appliquer à l'espèce sous examen, mais en gardant la possibilité de l'appliquer à d'autres cas ([127]). Cela suppose qu'à l'instar du juge américain ([128]), le juge saisi de l'exception soit à même de contrôler la constitutionnalité de l'acte incriminé. Tel n'est cependant pas le cas pour le juge congolais, ce qui fait douter de l'intérêt de la distinction entre le contrôle par voie d'action et celui par voie d'exception.

b) Intérêt de la distinction

La distinction entre le contrôle par voie d'action et le contrôle par voie d'exception ne revêt pas au Congo un intérêt pratique, puisqu'ils aboutissent, tous les deux, à un seul et même résultat : l'abrogation de plein droit de l'acte déclaré inconstitutionnel par le juge constitutionnel ([129]), laquelle abrogation, cela va de soi, vaut « erga omnes ».

Les juges inférieurs à cette juridiction ne disposent donc pas, comme c'est le cas sous d'autres cieux, d'un pouvoir de contrôle sur les lois et les actes législatifs au point d'en refuser l'application à un plaideur ayant soulevé une exception d'inconstitutionnalité que le juge déclare fondée.

En revanche, cette distinction devient intéressante lorsqu'il s'agit plutôt du contrôle de la légalité des actes administratifs et gouvernementaux. En effet, si seules les sections administratives de la Cour Suprême de Justice et des cours d'appel peuvent annuler un acte administratif ou gouvernemental soumis à leur contrôle par voie d'action, il est cependant permis à toutes les juridictions congolaises de refuser d'appliquer à un plaideur un acte jugé par elles illégal ([130]). Dans ce cas, le texte incriminé n'est pas abrogé et le juge peut bien l'appliquer ultérieurement à d'autres parties qui n'auront pas soulevé contre lui une exception d'illégalité. L'on dit ici que la décision du juge ne vaut que « erga partes ».

L'on se gardera bien de confondre le contrôle de la constitutionnalité avec les recours en interprétation de la Constitution.

Retour à la table des matières

§ 2. Les recours en interprétation de la Constitution

L'exercice, par les institutions de la République, de leurs prérogatives constitutionnelles peut engendrer un conflit de compétence lorsque l'une quelconque des dispositions de la Constitution s'avère obscure ou ambivalente. Cette obscurité ou ambivalence peut également apparaître à l'occasion d'un procès, lorsque, par exemple, les parties litigantes interprètent différemment une ou plusieurs dispositions constitutionnelles lors de l'examen d'un conflit qui les divise.

Selon Duverger, à côté du pouvoir de décision exécutoire et de l'autorité de la chose jugée, le pouvoir juridictionnel comprend également le pouvoir d'interprétation des textes dont les cours et tribunaux sont appelés à assurer l'application ([131]). S'agissant

des dispositions constitutionnelles, il a paru normal au Constituant d'en confier le pouvoir d'interprétation au juge constitutionnel. C'est la raison d'être des recours en interprétation de la Constitution qui, on s'en doute, supposent en principe un conflit à la base.

C'est ainsi que l'article 167, 2° de la Constitution du 1^{er} août 1964 dispose que la « Cour constitutionnelle est compétente pour connaître des recours en interprétation de la présente Constitution, formés à l'occasion des conflits de compétence portant sur l'étendue des pouvoirs attribués et des obligations imposées par la présente Constitution aux organes nationaux ou provinciaux visés à l'alinéa 2 de l'article 168 » ([132]), c'est-à-dire le Président de la République, les présidents des chambres législatives, les présidents des assemblées provinciales et les gouverneurs de province.

L'article 71, 2° de la Constitution originelle du 24 juin 1967 a reconnu la même prérogative à la même Cour, mais « à l'occasion des différends portant sur l'étendue des pouvoirs et des obligations imposées par la présente Constitution respectivement au Président de la République, à l'Assemblée nationale ou aux cours et tribunaux » ([133]).

Cependant, cet aspect conflictuel disparaît avec la loi constitutionnelle du 15 février 1978 qui, en son article 101, alinéa 1^{er}, dispose simplement que « la Cour Suprême de Justice connaît (...) des recours en interprétation de la présente Constitution ». Toutes les dispositions constitutionnelles ultérieures ont maintenu tels quels, mutatis mutandis, l'esprit et la lettre de cette disposition constitutionnelle ([134]).

Doit-on en conclure que le juge constitutionnel pouvait, dorénavant, être saisi d'un recours en interprétation de la Constitution en dehors de tout conflit ? Deux raisons nous fondent à réserver une réponse négative à cette question.

Premièrement, l'article 101, alinéa 1^{er} de la Constitution du 24 juin 1967 telle que modifiée et complétée par la loi n° 78-010 du 15 février 1978, qui a cru bon de ne pas reprendre la mention « à l'occasion des différends portant sur l'étendue des pouvoirs... », aurait dû faire l'objet d'un commentaire à l'exposé des motifs si le Constituant avait entendu ne plus subordonner la saisine du juge constitutionnel à un litige préalable. Faute de ce faire, il échet de conclure que le Constituant avait voulu maintenir l'interprétation de cette disposition telle que conçue pour le texte précédent ([135]), à savoir qu'« en matière d'interprétation de la Constitution, la Cour, aux termes de l'article 71, ne sera habilitée à intervenir que si elle a été saisie d'un recours et seulement dans le cas des différends prévus à cet article » ([136]).

Le code de procédure devant la Cour Suprême de Justice - et c'est la deuxième raison - corrobore davantage cette thèse parce qu'il ne retient que trois institutions pouvant prendre l'initiative d'un recours en interprétation de la Constitution. Il s'agit du Chef de l'Etat, du Parlement et des cours et tribunaux ([137]), toutes institutions directement concernées et nommément désignées par l'article 71 ci-dessus. Il s'ensuit qu'ici, le Procureur Général de la République, qui n'est pas concerné par les différends sous examen, n'est pas habilité à saisir la Cour d'office en interprétation de la Constitution. Il ne le fera qu'à la demande du Chef de l'Etat, du Bureau du Parlement ou d'une juridiction, « lorsque la disposition qualifiée d'obscur doit être appliquée à un litige dont elle est saisie » ([138]).

Epousant l'esprit et la lettre de la Constitution du 1^{er} août 1964, le projet de la Constitution de la 3^{ème} République stipule, notamment, que « la Cour constitutionnelle est compétente pour connaître (...) des recours en interprétation de la Constitution *formés à l'occasion des conflits de compétence* portant sur l'étendue des pouvoirs attribués et des obligations imposées par la Constitution aux organes nationaux ou provinciaux » ([139]).

Ce projet de Constitution attribue par ailleurs à la même Cour la compétence de connaître des contestations électorales et référendaires.

Retour à la table des matières

§ 3. Les contestations électorales et référendaires

Il n'est pas rare qu'un candidat ou un parti politique qui a succombé à un scrutin électoral ou référendaire en conteste la régularité ; cette contestation peut aussi bien porter sur la qualité d'électeur, la qualité d'éligible que sur les opérations électorales ([140]).

Il est également fréquent qu'un parlementaire dont le mandat vient à être invalidé par son assemblée ou un candidat dont les pouvoirs n'ont pas été validés contestent le bien-fondé ou la régularité de la procédure suivie pour la prise d'une pareille décision. Toutes ces contestations constituent le contentieux électoral et référendaire.

La doctrine retient généralement deux catégories de ces types de contentieux :

le contentieux politique et le contentieux juridictionnel. Il est politique lorsque la contestation relève de la compétence de l'assemblée au sein de laquelle le contestataire est appelé à siéger. Il sera qualifié de juridictionnel si, au contraire, la contestation ne peut être tranchée que par une juridiction à ce habilitée ([141]).

Si la Loi fondamentale du 19 mai 1960, qui ne traite que des contestations survenues à l'occasion de la vérification des pouvoirs des parlementaires, opte pour le contentieux politique en confiant la connaissance desdites contestations à la Chambre à laquelle appartient le contestataire ([142]), il n'en est cependant pas de même de la Constitution du 1^{er} août 1964 qui lui préfère le contentieux juridictionnel. C'est ainsi qu'en son article 77, elle stipule que « chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres. En cas de contestation, la Cour constitutionnelle statue conformément à la législation nationale ». Mais le Constituant de 1964 se démarque de celui de 1960 en confiant l'ensemble du contentieux électoral et référendaire à cette juridiction. En effet, aux termes de l'article 167, alinéas 2,3 et 4 de la même Constitution :

La cour constitutionnelle veille à la régularité de l'élection du Président de la République et des gouverneurs des provinces. Elle examine les réclamations (...). La Cour statue, en cas de contestation, sur la régularité des élections des membres du Parlement et des assemblées provinciales prononçant la déchéance ou la démission d'office de leurs membres, conformément aux articles 78 et 120. Elle veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats.

La Constituant de 1967 a emboîté le pas à celui de 1964, mais il reste muet sur les contestations référendaires ([143]). Celui de 1974 est, lui, silencieux sur tout le contentieux électoral et référendaire. La révision constitutionnelle du 15 février 1978 ne dit mot sur les contestations référendaires. Elle ne traite que de celles électorales dont elle soumet la connaissance à la Cour Suprême de Justice ([144]). Toutes celles qui l'ont suivie l'ont été dans cette voie.

Cependant, la loi constitutionnelle du 29 janvier 1988 s'est nettement démarquée de toutes les précédentes en instituant un genre nouveau de contentieux électoral qu'à juste titre, le Professeur Djelo qualifie de « contentieux politique sui generis » ([145]).

C'est que, à la suite d'une regrettable violation de la Constitution commise par le Comité central qui décida d'annuler les élections législatives et municipales de 1987 sur toute l'étendue de la République, le pouvoir constituant institué n'eut d'autre choix que d'opérer le transfert du contentieux électoral de la Cour Suprême au Comité central. Il n'est pas inutile de rappeler que cette révision constitutionnelle faisait suite à la déclaration du Comité central du 20 août 1987 qui exigeait vivement ce transfert, et venait, pour ainsi dire, réparer les dégâts causés par l'ordonnance-loi n° 87-042 du 28 août 1987 qui concrétisait déjà ce transfert sans qu'au préalable la Constitution ne fût révisée ([146]).

La suppression du monisme intégral par la loi constitutionnelle du 5 juillet 1990 fit rentrer dans la sphère de compétence de la Cour Suprême de Justice les contestations électorales, mais aussi celles survenues à l'occasion du référendum ([147]). Cette compétence de la Cour Suprême de Justice sera réaffirmée par tous les textes constitutionnels ultérieurs, jusque et y compris l'Acte Constitutionnel de la Transition ([148]).

Mais le projet de Constitution de la 3^{ème} République a attribué cette compétence à la Cour constitutionnelle ([149]).

S'il est vrai que le juge constitutionnel peut être saisi avant l'exercice d'un mandat pour trancher une contestation électorale, il est tout aussi vrai qu'il peut intervenir même en plein exercice d'un mandat électoral, mais cette fois pour trancher un conflit d'attribution.

Retour à la table des matières

§ 4. Les conflits d'attribution

Il est souvent fait appel au juge constitutionnel pour trancher directement un conflit d'attribution né entre certaines institutions de l'Etat. Ce rôle fut confié par la Loi fondamentale du 19 mai 1960 à la chambre des conflits de la Cour constitutionnelle qui était « chargée de trancher les conflits de compétence survenant entre le pouvoir central et le pouvoir provincial » ([150]), mais aussi les « conflits de compétence relatifs aux actes du pouvoir exécutif » ([151]).

Le Constituant de 1960 semble cependant être le seul à avoir été préoccupé par

l'impact négatif que pourrait avoir un conflit de compétence entre les différentes structures d'un Etat fédéral ou du pouvoir exécutif sur le fonctionnement de l'appareil de l'Etat. En effet, le Constituant de 1964 n'a expressément prévu que les conflits survenant entre le Premier Ministre et les membres du Gouvernement, lesquels sont souverainement tranchés, non plus par la Cour constitutionnelle, mais plutôt par le Chef de l'Etat ([152]).

La Constitution originelle du 24 juin 1967 est totalement muette sur la question. L'on peut noter que, dans son sillage, l'ordonnance-loi n° 69-2 du 8 janvier 1969 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice a prévu un autre genre de conflits d'attribution : ceux susceptibles d'opposer une juridiction administrative à une juridiction judiciaire lorsque, pour une même demande, mue entre les mêmes parties, elles se déclarent à la fois compétentes ou incompétentes ([153]). Cependant, il ne s'agit pas là, à proprement parler, d'un litige de nature constitutionnelle ([154]), raison pour laquelle sa connaissance a été réservée à la Cour Suprême de Justice qui la conserve jusqu'à ce jour ([155]), au lieu de la Cour constitutionnelle ([156]).

Il convient cependant de préciser que le Constituant congolais a réglé un aspect des conflits d'attribution par la répression des infractions à la Constitution.

§ 5. La répression des infractions à la Constitution

En vue de garantir le fonctionnement harmonieux des institutions de l'Etat et le respect par elles de la Constitution, il arrive que le Constituant prévoie certaines infractions à leur encontre ([157]). Parmi ces infractions, certaines relèvent du droit commun (détournement, corruption, concussion), d'autres, à caractère éminemment politique, étant spécifiques au droit constitutionnel (haute trahison et violation intentionnelle de la Constitution).

Si le Constituant n'a jamais défini la violation intentionnelle de la Constitution, estimant certainement que la définition de cette infraction était comprise dans son libellé même, il en va autrement de la haute trahison qui a fait l'objet de plusieurs définitions qui tournent toutes autour de deux points communs : l'atteinte à l'indépendance nationale ou à l'intégrité du territoire et l'empiétement volontaire et dolosif d'une institution sur les compétences d'autres institutions de l'Etat.

Le projet de Constitution de la 3^{ème} République a étendu le champ d'application de cette infraction quant à son objet et à ses auteurs.

Quant à l'objet, l'institution du monopartisme devient désormais constitutive de haute trahison ([158]).

Quant aux auteurs, les gouvernements ne sont plus les seuls à se rendre coupables de haute trahison. Même les gouvernés peuvent tomber sous le coup de la loi lorsqu'ils ont failli au « devoir de sauvegarder l'unité de la République » ([159]).

C'est au juge constitutionnel, qui intervient ici en matière répressive, qu'il a été confié la mission de connaître de toutes les infractions à la Constitution, particulièrement la haute trahison et la violation intentionnelle de la Constitution. Le premier texte à avoir traité de

ce problème est la Constitution du 1^{er} août 1964 qui rend le Président de la République et les membres du Gouvernement justiciables de la Cour constitutionnelle en cas de haute trahison et de violation intentionnelle de la Constitution, et de la Cour Suprême de Justice lorsqu'ils se rendent coupables de détournement, de concussion ou de corruption ([160]).

La Constitution du 24 juin 1967 établit une nette distinction entre le Président de la République et les membres du Gouvernement. Le premier n'est justiciable que de la Cour constitutionnelle et ne peut être poursuivi pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison et de violation intentionnelle de la Constitution ([161]). Pour les seconds, la Constitution n'a pas prévu d'infractions spécifiques dans l'exercice de leurs fonctions ([162]).

La notion d'infraction constitutionnelle disparaît, avec la Cour constitutionnelle, sous la loi constitutionnelle du 15 août 1974. Car, sous le monisme intégral, le Constituant a estimé que « le Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République, Chef Suprême du Parti et de la Nation, ne peut se rendre coupable dans le sens traditionnel du terme ni du crime de haute trahison ni d'aucune autre infraction aux lois pénales. Il ne peut que 'dévier' de la doctrine et des idéaux de notre parti » ([163]), auquel cas il est déféré pour déviationnisme devant le Bureau politique ([164]) et, plus tard, devant le Comité central ([165]).

Il fallut attendre le 5 juillet 1990 pour voir réapparaître la notion d'infraction constitutionnelle. En effet, l'article 54, alinéa 1^{er} de la Constitution révisée à cette date dispose, entre autres, que « le Président de la République n'est pénalement responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison », auquel cas il est traduit devant la Cour Suprême de Justice ([166]).

La loi n° 93-001 du 2 avril 1993 portant Acte constitutionnel harmonisé relatif à la période de transition s'est prononcé dans le même sens ([167]).

Quant à l'Acte Constitutionnel du 9 avril 1994, tout en maintenant la Cour Suprême de Justice comme juge des infractions commises par le Chef de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions, il reprend, aux côtés de la haute trahison, la violation intentionnelle de la Constitution ([168]). Les mêmes infractions sont prévues dans le chef du Premier Ministre et des membres du gouvernement qui, dans l'exercice de leurs fonctions, peuvent aussi être poursuivis pour détournement, concussion ou corruption ([169]).

Le projet de Constitution de la 3^{ème} République prévoit la responsabilité pénale du Président de la République et des membres du Gouvernement du chef de haute trahison, de violation intentionnelle de la Constitution, de détournement, de concussion et de corruption ([170]).

Pour le Chef de l'Etat, il est justiciable de la Cour constitutionnelle en cas de violation intentionnelle de la Constitution, et de la Haute Autorité Judiciaire dans tous les autres cas ([171]).

Les membres du Gouvernement répondent pénalement de leurs actes devant la Cour constitutionnelle en cas de haute trahison et de violation intentionnelle de la Constitution, et devant la Cour de cassation dans les autres cas ([172]).

Lorsqu'on sait qu'à la vérité, la haute trahison n'est qu'un cas de violation intentionnelle de la Constitution ([173]), l'on ne peut s'empêcher de s'étonner que, dans le cas du Chef de l'Etat, ce projet de Constitution confie la connaissance de ces deux infractions à deux juridictions différentes : la Haute Autorité Judiciaire et la Cour constitutionnelle.

Il serait souhaitable que la Cour constitutionnelle, qui est le juge constitutionnel attribué, soit la seule juridiction à connaître de tout cas de haute trahison et de violation intentionnelle de la Constitution dans le chef du Chef de l'Etat.

L'alinéa 3 de l'article 98 de ce projet de Constitution devrait donc être libellé comme suit :

Il est traduit devant la Haute Autorité Judiciaire ([174]).

Toutefois, en cas de haute trahison et de violation Intentionnelle de la Constitution, il est traduit devant la Cour constitutionnelle.

Il ne suffit pas d'ériger un fait en infraction et d'en déterminer le juge compétent pour que son auteur soit puni. Encore faudrait-il suivre la procédure applicable devant le juge compétent, en l'espèce, le juge constitutionnel.

Retour à la table des matières

CHAPITRE 2

LA PROCEDURE APPLICABLE DEVANT LE JUGE CONSTITUTIONNEL

Faisons remarquer d'emblée que la Cour constitutionnelle, qui a été prévue par la Loi fondamentale du 19 mai 1960, la Constitution du 1^{er} août 1964 et la Constitution originelle du 24 juin 1967 avant d'être reprise par le projet de Constitution de la 3^{ème} République, n'a jamais vu le jour. Il faudra peut-être encore beaucoup de temps pour qu'elle soit finalement mise sur pied sous la 3^{ème} République. C'est ce qui, certainement, justifie le fait que la loi devant fixer la procédure devant cette Cour n'a jamais été édictée.

En l'absence de la Cour constitutionnelle, la Cour Suprême de Justice a toujours été chargée d'exercer les prérogatives de juge constitutionnel, soit à titre transitoire, soit comme juge naturel. Dans tous ces cas, elle siège toutes sections réunies. Il est probable que la Cour Suprême de Justice exerce encore pendant quelques temps les attributions de juge constitutionnel à titre transitoire sous la 3^{ème} République. L'étude de la procédure devant cette juridiction s'avère donc incontournable.

Le premier texte à avoir organisé la procédure devant la Cour Suprême de Justice est l'ordonnance-loi n° 69-2 du 8 janvier 1969 ([175]). Hormis la procédure relative à la saisine de cette Cour comme juge transitoire de la constitutionnalité et de l'interprétation de la Constitution ([176]), ce texte n'a pas, à proprement parler, organisé une procédure complète devant la Cour Suprême siégeant comme juge constitutionnel. La raison en est bien simple : la Constitution avait prévu un juge constitutionnel naturel : la Cour constitutionnelle. Il appartenait donc au législateur d'organiser la procédure

applicable devant cette dernière Cour.

Ce texte a été remplacé par l'ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice. La Cour constitutionnelle ayant déjà été supprimée depuis le 15 août 1974 et remplacée, dans la plupart de ses prérogatives, par la Cour Suprême de Justice, il n'était que normal que, cette fois-ci, ce code de procédure en tînt compte.

Cependant, ce texte législatif n'a pas organisé la procédure applicable à toutes les attributions du juge constitutionnel en matière contentieuse. Car seuls ont fait l'objet d'une procédure appropriée, le contrôle de la constitutionnalité, les recours en interprétation de la Constitution et le contentieux électoral. Avant d'examiner ces procédures particulières (section 2), il importe d'abord de s'attarder sur la procédure applicable à toutes les actions mues devant la Cour Suprême de Justice (section 1)

Section 1 : Dispositions générales

Le titre 1^{er} du code de procédure devant la Cour Suprême de Justice traite des « dispositions générales » applicables à toute action mue devant cette juridiction. Nous pouvons les regrouper en quatre points qui traiteront respectivement de la saisine de la Cour (§ 1), de la mise en état de la cause (§ 2), des débats judiciaires (§ 3), du délibéré et de la décision de la Cour (§ 4).

§ 1. La saisine de la Cour

1. POSITION DU PROBLEME

Aux termes de l'article 1^{er} du code sous examen, « la Cour est saisie par requête des parties ou par réquisitoire du Procureur Général de la République » ([177]). La terminologie de l'acte introductif d'instance diffère donc selon qu'il émane des parties autres que le Procureur Général de la République, auquel cas il porte le nom de « requête », ou qu'il est l'œuvre de cette autorité judiciaire, auquel cas il est appelé « réquisitoire ».

Cette disposition légale ne s'applique cependant pas en matière constitutionnelle où même le Procureur Général de la République saisit la Cour par voie de « requête » ([178]). S'agissant d'un acte introductif d'instance, cette requête doit contenir les mentions prévues par la loi.

2. LES MENTIONS DE LA REQUETE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

L'article 2 prévoit les mentions substantielles que doit contenir toute requête introductive d'instance. Il s'agit de l'identification de la partie requérante (a), de l'objet de la demande (b), de l'identification de la partie adverse (c) et de l'inventaire des pièces formant le dossier (d).

a) L'identification de la partie requérante

La partie requérante doit clairement se faire identifier dans sa requête. Elle doit indiquer son nom, s'il y a lieu, ses prénoms, qualité et demeure ou siège

S'agissant du Procureur Général de la République, la seule indication de sa qualité et de son siège suffit, de sorte qu'un changement ultérieur intervenu à la tête du Parquet Général de la République n'aura aucune incidence sur une action déjà engagée. Exemple : « Monsieur le Procureur Général de la République, Parquet Général de la République, à Kinshasa/Gombe ».

Une requête qui ne permet pas d'identifier clairement son auteur sera, assurément, déclarée irrecevable, la Cour n'étant alors plus tenue d'examiner l'objet de la demande.

b) L'objet de la demande

La Cour doit clairement distinguer dans la requête s'il s'agit d'un recours en appréciation de la constitutionnalité, d'un recours en interprétation de la Constitution ou d'une contestation électorale. Dans chacun de ces cas, la partie requérante doit scrupuleusement circonscrire les contours de sa demande, c'est-à-dire préciser le ou les points de droit sur lesquels elle attend que la Cour se prononce

Une demande peu claire ou floue peut être déclarée irrecevable lorsqu'il a été soulevé contre elle l' « exceptio obscuri libelli » ([179]).

Cependant, n'étant pas d'ordre public ([180]), cette exception ne saurait être soulevée que par la partie adverse, laquelle doit aussi être identifiée dans la requête.

c) L'identification de la partie adverse

La partie requérante doit aussi clairement identifier la ou les parties contre lesquelles sa demande est dirigée. Elle doit indiquer leurs noms, qualité et demeure ou siège.

S'agissant du contentieux constitutionnel qui, à l'instar du contentieux administratif, ne met en cause que les institutions publiques, l'indication de leurs qualité et siège suffit amplement. Il n'est, dès lors, pas étonnant que, dans l'affaire RCE 001/96, l'action de M. Mutiri Muyongo ait été dirigé contre « le Haut Conseil de la République - Parlement de Transition, ayant son siège au Palais du Peuple, Zone de Lingwala à Kinshasa ».

Il ne suffit pas d'identifier la partie adverse pour qu'elle soit jugée par la Cour. Encore faudrait-il lui permettre, pour préparer ses dires et moyens de défense, de prendre connaissance des pièces formant le dossier

d) L'inventaire des pièces formant le dossier

La partie requérante est tenue d'annexer à sa requête toute documentation nécessaire à l'étai de son action, de peur d'être déboutée faute de preuve suffisante. Les pièces doivent être préalablement inventoriées et déposées au greffe de la Cour.

Cette formalité marque le début de la mise en état de la cause.

Retour à la table des matières

§ 2. La mise en état de la cause

Une fois la requête déposée au greffe de la Cour Suprême de Justice, l'affaire doit être mise en état avant d'être plaidée en audience publique. Dans un premier temps, et par souci du principe du contradictoire, les parties litigantes sont appelées à échanger leurs pièces et moyens de défense (I). La Cour elle-même procédera, en second lieu, à une instruction préparatoire (II) aux fins d'éclairer davantage sa religion.

1. L'ECHANGE DE PIECES ET MOYENS

Appliqué depuis l'époque coloniale par les cours et tribunaux à titre de principe général de droit et codifié aujourd'hui par l'arrêté d'organisation judiciaire n° 299/79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur des cours, tribunaux et parquets, en son article 29, ainsi que par l'ordonnance-loi n° 79-028 du 28 septembre 1979 portant organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat, en son article 74, avant-dernier alinéa, le principe du contradictoire, qui a comme souci primordial de sauvegarder le caractère loyal du combat judiciaire, veut qu'aucun moyen, aucune pièce ne soit produit devant le juge sans que la partie contre laquelle il en est fait état ne soit mise en mesure d'en discuter la pertinence.

Devant la Cour Suprême de Justice, les dossiers des parties sont déposés au greffe où chacune ou son conseil peut en prendre connaissance à volonté.

Le Procureur Général de la République, lui, les reçoit en communication ([181]).

Quant aux moyens des parties, ils sont contenus dans leurs requêtes et différents mémoires (mémoires, mémoires en réponse, mémoires ampliatifs, mémoires en réplique). Il résulte de l'article 8, alinéa 2 que « toute requête, réquisitoire ou mémoire déposé au greffe devra avoir été en toute matière contentieuse préalablement signifié à la partie contre laquelle la demande est dirigée »

Lorsque ce devoir est accompli, la Cour peut procéder à une instruction préparatoire.

2. L'INSTRUCTION PREPARATOIRE

Lorsque le Premier Président reçoit le dossier à l'issue des productions des parties ou à l'expiration des délais prescrits quant à ce, il désigne un conseiller rapporteur qui a pour tâche principale de rédiger un rapport sur les faits de la cause, sur la procédure

suivie, sur les moyens des parties, et de proposer la solution qui lui paraît devoir être réservée à la cause ([182]).

Pour davantage faciliter la tâche de la Cour, il est même prévu que le conseiller rapporteur rédige, non seulement une note juridique, mais aussi un ou plusieurs projets d'arrêts devant servir de base de délibération, le tout devant, en principe, être déposé au plus tard dans le mois de la réception du dossier de la cause ([183]).

Dès réception du dossier, le Premier Président le soumet à l'avis de l'assemblée plénière des magistrats de la Cour ([184]). C'est après que cet avis sera donné qu'il fixera la date à laquelle la cause sera appelée à l'audience. Cette fixation se fait par voie d'ordonnance, qui est notifiée aux parties et au Procureur Général de la République au moins huit jours avant la date d'audience ([185]) au cours de laquelle devront avoir lieu les débats judiciaires.

§ 3. Les débats judiciaires

Les audiences de la Cour, qui ont lieu publiquement ([186]), sont destinées en principe aux débats, la cause ayant déjà été préalablement mise en état. La Cour peut toutefois décider de renvoyer la cause à une audience ultérieure si un devoir prescrit n'a pas été accompli ou si les droits de la défense le requièrent. Ainsi en est-il si la Cour constate que les parties n'ont pas été informées du dépôt des pièces dont la production avait été ordonnée par un arrêt avant dire droit ([187]).

Lorsque la Cour retient la cause pour être débattue, les débats se dérouleront ainsi qu'il suit ([188]) :

- à l'appel de la cause, un conseiller résume les faits et les moyens et expose l'état de la procédure ;
- le mandataire du Gouvernement, les parties ou leurs avocats peuvent présenter des observations orales ; il ne peut être produit à l'audience d'autres moyens que ceux développés dans la requête ou les mémoires ;
- le Ministère public donne son avis ([189]) ;
- le président de l'audience prononce la clôture des débats et la cause est prise en délibéré pour qu'intervienne la décision de la Cour.

Retour à la table des matières

§ 4. Le délibéré et la décision de la Cour

1.LE DELIBERE

Le délibéré est l'étape de procédure au cours de laquelle les membres d'une composition se retirent pour rendre leur décision sur la cause soumise à leur examen. Les règles relatives au délibéré sont communes à toutes les juridictions, à la seule différence que le Ministère public près la Cour Suprême de Justice peut y prendre part sans voix délibérative lorsqu'il n'est pas partie poursuivante ou demandeur en cassation ([190])

Tous les délibérés sont secrets ([191]).

Dans un siège collégial comme les sections réunies de la Cour, le délibéré porte à la fois sur les motifs et le dispositif de l'arrêt ([192]) dont le projet a déjà été rédigé par le conseiller rapporteur ([193])

Préalablement à tout examen du projet de l'arrêt, le président d'audience donne aux autres membres de la composition le résumé de l'affaire tout en leur rappelant les textes applicables ([194]).

Après quoi il est passé au vote du projet d'arrêt, en commençant par le conseiller le moins âgé ([195]). La décision de la Cour intervient à l'issue du vote.

2. LA DECISION DE LA COUR

L'arrêt de la Cour est adopté à la majorité des voix ([196]) et prononcé en audience publique ([197]), quand bien même les débats auraient eu lieu à huis clos ([198])

L'article 27 du code de procédure devant la Cour Suprême de Justice prévoit les mentions obligatoires de tous les arrêts de la Cour. Il s'agit de :

- 1) la section de la Cour et, le cas échéant, la chambre qui a siégé en la cause. Dans le cas d'espèce, l'arrêt mentionnera : « la Cour Suprême de Justice, toutes sections réunies » ;
- 2) le nom des magistrats composant le siège ;
- 3) le nom du greffier audiencier ;
- 4) le nom des magistrats du parquet qui ont fait rapport ou réquisition en la cause ou qui ont assisté aux audiences et au prononcé de l'arrêt ;
- 5) les noms, demeure ou siège des parties ainsi que leur qualité et, le cas échéant, les nom et qualité des personnes qui les représentent ;
- 6) l'énoncé des moyens produits par les parties, la référence aux requêtes et mémoires dans lesquels ils ont été formulés, l'indication de la date du dépôt ;
- 7) l'indication de la lecture du rapport présenté par le conseiller rapporteur ;
- 8) la mention de la convocation et de l'audition des parties et, s'il y a lieu, le nom des avocats qui les ont représentées ;
- 9) la mention de l'audition du Ministère public ;
- 10) la date des audiences ;
- 11) les incidents de procédure et la solution que la Cour y a apportée ;
- 12) la date et la mention du prononcé en audience publique ;
- 13) la motivation ;
- 14) le dispositif ;
- 15) le compte et l'imputation des frais et dépens.

Il convient cependant de préciser que toutes ces prescriptions légales sont dépourvues de sanctions, aucune institution n'étant habilitée à contrôler les arrêts de la Cour. Car ceux-ci sont insusceptibles de recours, sous réserve toutefois d'actions en rectification d'erreurs matérielles ou en interprétation d'un arrêt ([199]).

Les arrêts de la Cour sont, non seulement notifiés aux parties et au Procureur Général de la République, mais aussi publiés dans une revue spécialisée dénommée « Bulletin des arrêts de la Cour Suprême de Justice » conformément à l'article 28.

Telles sont les dispositions applicables à toutes les actions mues devant la Cour Suprême de Justice, qu'il faut se garder de confondre avec les dispositions particulières à chaque action.

Retour à la table des matières

Section 2 : Dispositions particulières

Sans préjudice des règles communes à toutes les actions mues devant la Cour Suprême de Justice, le code de procédure devant cette juridiction a prévu des règles particulières relatives à la procédure applicable au contrôle de la constitutionnalité (Paragraphe 1), aux recours en interprétation de la Constitution (Paragraphe 2) et au contentieux électoral (Paragraphe 3).

§ 1. La procédure applicable au contrôle de la constitutionnalité

Cette procédure est prévue par le chapitre II du titre VI du code intitulé : LA PROCEDURE SUR LES RECOURS EN APPRECIATION DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS ET DES ACTES AYANT FORCE DE LOI AINSI QUE SUR RECOURS EN INTERPRETATION DE LA CONSTITUTION. L'examen des articles 131 à 135 nous permet de dégager, sans qu'il soit nécessaire de revenir sur ce qui a déjà été dit à la section précédente, deux points importants portant respectivement sur la saisine (I) et la décision de la Cour (II).

1. LA SAISINE DE LA COUR

Deux questions méritent d'être examinées à ce niveau. Il s'agira, tour à tour, de l'initiative de la demande (a) et de l'autorité compétente pour saisir la Cour (b).

a) L'initiative de la demande

Il ressort de l'examen de l'article 131 que l'initiative du contrôle de la constitutionnalité peut provenir, soit du Chef de l'Etat et du Bureau du Parlement, soit des cours et tribunaux, soit du Procureur Général de la République.

1. Le Président de la République et le Bureau du Parlement

Lorsque le Chef de l'Etat soupçonne d'inconstitutionnalité les lois et règlements intérieurs du Parlement, il peut prendre l'initiative de déclencher la procédure du contrôle de la constitutionnalité de ces actes. Inversement, si le Parlement taxe d'inconstitutionnalité certains actes de l'exécutif ayant force de loi, son Bureau peut entamer la même procédure.

Cet ordre d'initiatives prévu par la loi a été dicté par des raisons de logique et d'efficacité de contrôle, car c'eût été utopique de demander à chaque institution de s'attaquer à ses propres actes, nul ne pouvant alléguer sa propre turpitude ([200]) devant les cours et tribunaux.

2. Les cours et tribunaux

Les cours et tribunaux ([201]) peuvent également prendre l'initiative de déclencher la procédure du contrôle de la constitutionnalité dans la seule hypothèse où une exception d'inconstitutionnalité a été soulevée contre une loi ou un acte législatif, soit d'office, soit par l'une quelconque des parties au procès ou le Ministère public

Lorsque l'exception n'a pas été soulevée d'office par le juge, la loi autorise ce dernier à statuer, par un jugement avant dire droit, sur son rejet ou sa prise en considération. L'on peut sérieusement douter de la pertinence d'une telle disposition qui permet au juge ordinaire d'apprécier déjà, à son niveau, la constitutionnalité d'une loi ou d'un acte législatif. Car il devra surseoir à statuer ou poursuivre l'examen de la cause au fond selon qu'il aura estimé que la loi ou l'acte législatif entrepris est ou non contraire à la Constitution. Il eut été souhaitable que le juge surseoit systématiquement à statuer chaque fois que pareille exception aura été soulevée, seul le juge constitutionnel étant habilité à en apprécier le fondement.

Pour l'heure, l'article 133 prescrit que, lorsqu'il statue sur la prise en considération de l'exception soulevée par une partie, ou lorsqu'il la soulève d'office, le juge communique, pour les raisons que nous verrons au point (b) ci-dessous, sa décision au Procureur Général de la République.

[Retour à la table des matières](#)

3. Le Procureur Général de la République

L'article 6, alinéa 1^{er} du code de l'organisation et de la compétence judiciaires dispose que le « Ministère public surveille l'exécution des actes législatifs, des actes réglementaires et des jugements ». La quintessence de cette disposition légale serait éternuée si le Ministère public pouvait passivement assurer l'exécution des lois et des actes législatifs qui seraient contraires à la Constitution. Mais il eut aussi été périlleux d'autoriser chaque officier du Ministère public à mettre en cause tous les lois et actes législatifs jugés inconstitutionnels, en raison de l'instabilité institutionnelle que créerait une telle ouverture.

C'est dans cette optique que le législateur n'a permis qu'au premier magistrat du Ministère public, le Procureur Général de la République, de déclencher la procédure du contrôle de la constitutionnalité lorsqu'il estime que la loi ou l'acte législatif dont lui et ses subalternes sont appelés à veiller à l'application est entaché d'inconstitutionnalité.

Il est important de préciser que l'initiative du contrôle de la constitutionnalité n'a comme effet que de mettre en mouvement l'action en inconstitutionnalité. Mais celle-ci ne sera exercée que par l'autorité habilitée à saisir le juge constitutionnel.

b) L'autorité habilitée à saisir la Cour

Il résulte de l'article 131 que seul le Procureur Général de la République peut saisir la Cour d'une action en appréciation de la constitutionnalité d'une loi ou d'un acte législatif. Il s'ensuit que le Président de la République, le Bureau du Parlement et les cours et tribunaux ne peuvent qu'adresser leur demande au Procureur Général de la République, quitte à celui-ci de saisir la Cour par voie de requête.

L'on peut craindre que, pour des raisons de convenance personnelle ou surtout d'ordre politique, cette autorité judiciaire s'abstienne de saisir la Cour en dépit de la demande à lui faite pour ce faire. L'abstention du Procureur Général de la République peut être d'autant plus dangereuse qu'elle peut avoir pour conséquence de laisser un procès en cours indéfiniment en suspens lorsqu'il a été soulevé une exception d'inconstitutionnalité jugée pertinente.

Si, dans le contexte actuel, le Procureur Général de la République peut difficilement s'opposer à la demande du Chef de l'Etat qui détient sur lui le pouvoir de nomination et de révocation ([202]) et qui peut venir à bout de sa résistance par le truchement du Ministre de la Justice qui dispose sur lui d'un pouvoir d'injonction directe ([203]), il en va tout autrement si la demande émane du Bureau du Parlement ou des cours et tribunaux, lesquels ne disposent d'aucun pouvoir de contrainte sur ce haut magistrat.

Toutefois, les personnes ou les institutions lésées par le refus coupable du Procureur Général de la République de saisir la Cour peuvent, à notre avis, engager contre lui la procédure de prise à partie, en application des articles 58 et 59. Cependant, cette procédure ne remédiera en rien au contrôle de la constitutionnalité, la Cour ne pouvant être saisie que sur requête du Procureur Général de la République. Cette requête constitue l'acte introductif d'instance auquel la Cour est tenue de répondre par voie de décision de justice.

2. LA DECISION DE LA COUR

Saisie d'un recours en appréciation de la constitutionnalité d'une loi ou d'un acte législatif, la Cour doit se prononcer sur la conformité ou non à la Constitution de tout ou partie des dispositions de l'acte incriminé. Aucun problème ne se pose si l'acte est déclaré conforme à la Constitution, auquel cas il continue normalement à produire ses effets comme par le passé.

Cependant, si l'acte querellé est déclaré inconstitutionnel, il est abrogé de plein droit ([204]). Il convient toutefois de distinguer selon que le caractère inconstitutionnel est rattaché à tout l'acte ou à une ou certaines de ses dispositions seulement. Dans la première hypothèse, c'est tout l'acte qui est abrogé, tandis que, dans la seconde, la Cour détermine souverainement l'étendue de l'abrogation ([205]).

L'article 135 prescrit que « l'arrêt de la Cour est publié au journal officiel ». Cette disposition peut sembler bien curieuse lorsqu'on sait déjà que les arrêts de la même Cour sont tous publiés au Bulletin des arrêts de la Cour Suprême de Justice. Mais cette exigence légale trouve sa justification dans le caractère « erga omnes » de l'arrêt de la

Cour sanctionnant une action en inconstitutionnalité. Car, l'acte incriminé ayant été opposable à tous en raison de sa publication au Journal officiel, il n'est que logique que la décision de la Cour qui supprime cet acte de l'ordonnancement juridique, qui vaut également « erga omnes », soit publiée dans les mêmes formes aux fins que nul ne soit censé l'ignorer.

Cette publicité particulière doit aussi être de mise pour les arrêts rendus à l'issue d'une procédure en interprétation de la Constitution.

§ 2. La procédure applicable aux recours en interprétation de la Constitution

L'article 132, qui traite de la question, ne prévoit que la saisine de la Cour Suprême de Justice. A l'instar du contrôle de la constitutionnalité, ici également, la Cour n'est saisie en interprétation de la Constitution que sur requête du Procureur Général de la République.

Le même texte reconnaît également le droit d'initier une action en interprétation de la Constitution au Président de la République, au Bureau du Parlement et aux cours et tribunaux lorsque la disposition qualifiée d'obscur doit être appliquée à un litige dont ils sont saisis. Seul le Procureur Général de la République est privé de ce droit d'initiative, sa requête ne pouvant être introduite qu'à la demande de ces trois catégories d'institutions représentant les trois pouvoirs de l'Etat.

Il est bien entendu que l'interprétation que donnera la Cour de la ou des dispositions constitutionnelles sujettes à conflit vaudra « erga omnes » et son arrêt publié au Journal officiel ([206]), à l'instar de celui rendu en matière de contestations électorales.

Retour à la table des matières

§ 3. La procédure applicable au contentieux électoral

La procédure en matière de contestations électorales fait l'objet des articles 136 à 144. A la vérité, ces dispositions légales avaient déjà été rendues caduques par la loi constitutionnelle du 29 janvier 1988 qui avait transféré le contentieux électoral au Comité central ([207]). Nous en reprenons donc l'étude à titre purement historique, mais aussi parce qu'elles peuvent servir de source sûre d'inspiration au législateur de la 3^{ème} République. Trois points principaux peuvent en être dégagés, à savoir : la saisine de la Cour (I), l'examen de la requête (II) et la décision de la Cour (III).

1. LA SAISINE DE LA COUR

Il faut distinguer ici selon que l'élection contestée est une élection présidentielle (b) ou législative (b) d'une part, ou, de l'autre, qu'il s'agit des actes refusant la validation des pouvoirs ou constatant la démission d'office d'un parlementaire (c).

a) De l'élection présidentielle

Seul le Procureur Général de la République est habilité à saisir la Cour Suprême de Justice sur requête en cas de contestation d'un scrutin présidentiel. Cette requête est, à peine d'irrecevabilité, introduite dans les quinze jours qui suivent la fin des opérations électorales.

Mais le Procureur Général de la République ne peut saisir la Cour d'office. Il ne le fait qu'à la demande du candidat contestataire, lequel doit impérativement déposer ses réclamations à son cabinet dans les huit jours qui suivent la fin des opérations électorales. Passé ce délai, ces réclamations ne seront pas prises en considération ([208]).

Pour des raisons déjà évoquées à l'occasion de l'examen du contrôle de la constitutionnalité ([209]), il serait souhaitable que le candidat contestataire soit autorisé à saisir directement la Cour sans devoir passer par l'entremise du Procureur Général de la République, comme c'est le cas pour l'élection législative.

b) De l'élection législative

Ainsi que nous venons de le dire, le candidat contestataire d'une élection législative peut saisir directement la Cour par une requête. Celle-ci est déposée au greffe dans les trente jours qui suivent la proclamation des résultats.

La requête mentionne les nom et profession du requérant, la date et le lieu de l'élection ainsi que les motifs de la contestation. Ces mentions seront reprises, mutatis mutandis, dans la requête d'un parlementaire contre les actes du Parlement refusant la validation de ses pouvoirs ou constatant sa démission d'office.

c) Des actes du Parlement refusant la validation des pouvoirs ou constatant la démission d'office d'un de ses membres

Le Parlement peut refuser de valider les pouvoirs ou invalider le mandat d'un parlementaire dans certains cas prévus par la Constitution, la loi ou son règlement intérieur. Il en est notamment ainsi lorsque l'incriminé se trouve dans un des cas d'incompatibilité prévus par l'article 64 de l'Acte Constitutionnel de la Transition, ou lorsqu'il est constaté qu'il vient à perdre la nationalité congolaise ([210]). Le Parlement peut aussi constater la démission d'office dans le chef d'un parlementaire qui s'absente sans justification à un nombre déterminé des séances d'une session.

Dans tous ces cas, le parlementaire qui se sent injustement débarqué de l'Hémicycle peut contester l'acte d'assemblée l'ayant sanctionné par requête déposée au greffe de la Cour Suprême de Justice dans les mêmes conditions que celles examinées au point (b) précédent, auquel cas la Cour se devra de l'examiner.

2. L'EXAMEN DE LA REQUETE

Pour permettre à la Cour de mieux apprécier le fondement de la requête introduite

devant elle, le Premier Président ordonnera, au vu de ladite requête, le dépôt au greffe des bulletins de vote et des procès-verbaux de l'élection contestée. S'il s'agit du refus de validation des pouvoirs ou de la démission d'office d'un parlementaire, cette autorité judiciaire ordonnera la production des actes y relatifs et même des procès-verbaux des séances au cours desquelles ces actes ont été pris.

Si le Premier Président n'a pas accompli ce devoir, la Cour y pourvoira par un arrêt avant dire droit ([211]).

L'audience de la Cour ne sera fixée qu'au terme de ces productions. La date d'audience est notifiée au requérant ainsi qu'à tous les candidats à l'élection contestée et au président du bureau de vote et de dépouillement. Dans l'hypothèse du refus de validation des pouvoirs ou de la démission d'office, notification de la date d'audience sera faite aussi au Président du Parlement.

A l'audience, la Cour entend les parties en leurs dires et moyens de défense. Si elle s'estime non suffisamment éclairée, elle peut prescrire toute mesure d'instruction jugée utile.

A l'issue des plaidoiries, le dossier est communiqué au Ministère public pour avis à être donné dans un délai de cinq jours, après quoi la Cour prend la cause en délibéré pour rendre sa décision.

Retour à la table des matières

3. LA DECISION DE LA COUR

La teneur et les effets de l'arrêt de la Cour diffèrent selon qu'il sanctionne une élection présidentielle ou législative, ou plutôt un acte refusant la validation des pouvoirs ou constatant la démission d'office d'un parlementaire.

Dans le premier cas, si l'élection est validée, le ou les candidats élus entrent en fonction selon les mécanismes prévus par la Constitution. En revanche, si l'élection est annulée, notification de l'arrêt de la Cour est faite à l'autorité chargée de l'organisation des élections ainsi qu'au Président du Parlement. Le même arrêt est porté à la connaissance du public et est publié au Journal officiel. Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois qui suivent.

Dans le cas d'un acte refusant la validation des pouvoirs ou constatant la démission d'office d'un parlementaire, si la requête est déclarée non fondée, l'acte incriminé continuera à produire ses effets comme par le passé. Si, par contre, la requête est déclarée fondée, l'acte querellé sera annulé et le requérant replacé d'office dans l'exercice de son mandat. Il s'ensuit que les parlementaires peuvent trouver dans le juge constitutionnel un dernier rempart contre l'arbitraire de la majorité, à condition toutefois que le fonctionnement de la justice constitutionnelle soit effectif.

CHAPITRE 3

DU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE CONGOLAISE

Section 1 : Position du problème

Lorsqu'on se penche sur l'étude du fonctionnement de la justice constitutionnelle au Congo, un constat amer saute aux yeux. C'est que, depuis la mise sur pied de la Cour Suprême de Justice en 1968 ([212]), c'est seulement en date du 4 février 1997 que, pour la toute première fois, elle a siégé comme juge constitutionnel (toutes sections réunies) dans l'affaire opposant le Conseiller de la République Mutiri Muyongo au Haut Conseil de la République - Parlement de Transition (§ 2). Cette léthargie a fait que cette juridiction ne dispose pas, à ce jour, d'un greffe constitutionnel, raison pour laquelle cette affaire a été gérée par le greffe administratif.

L'on ne peut cependant s'empêcher d'observer que, par le passé, cette même Cour, siégeant comme juge administratif, avait eu à opérer incidemment des incursions sur le terrain constitutionnel (§ 1) qu'il n'est pas inutile d'étudier.

§ 1. De la jurisprudence constitutionnelle incidente

Au cours de son fonctionnement, il est arrivé quelques fois à la Cour Suprême de Justice, section administrative, de se prononcer incidemment sur des matières constitutionnelles. Témoins, les arrêts R.A. 5 et 33 du 4 juin 1973 (I), R.A. 266 du 8 janvier 1993 (II) et R.A. 320 du 21 août 1996 (III).

1. De l'arrêt R.A. 5 et 33 du 4 juin 1973 ([213])

A l'occasion du recours en annulation formé par la société « Congo-Motor Limited » contre l'arrêté ministériel n° 00535/CAB/MAF/69 du 29 septembre 1969 pris en exécution de l'ordonnance-loi n° 66/343 du 7 juin 1966, communément appelée « loi BAKAJIKA », lequel arrêté lui avait retiré son droit de propriété sur la parcelle portant le numéro 4.014 du plan cadastral de la ville de Lubumbashi, la requérante souleva devant la section administrative de la Cour Suprême de Justice une exception d'inconstitutionnalité.

En effet, se fondant sur l'article 14 de la Constitution du 24 juin 1967 dont il découle qu'il ne peut être porté atteinte aux droits de propriété individuelle ou collective acquis en vertu du droit coutumier ou du droit écrit « que pour des motifs d'intérêt général et en vertu d'une loi, sous réserve d'une indemnité équitable à verser au titulaire lésé de ces droits », la requérante estima qu'en tant qu'elle faisait entrer dans le patrimoine de la République tous les droits fonciers, forestiers et miniers concédés ou cédés avant le 30 juin 1960 sans tenir compte des conditions et garanties prévues à l'article 14 susmentionné, l'ordonnance-loi n° 66/343 prérappelée était entachée d'inconstitutionnalité.

La Cour refusa de suivre la requérante dans cette voie. Elle reconnut, certes, que

l'ordonnance-loi querellée « ne conférait pas ces garanties aux propriétaires des biens fonciers qui avaient fait l'objet d'une cession avant 1960 », ce qui, en clair, voulait dire qu'elle était contraire aux dispositions de l'article 14 de la Constitution de 1967.

Cependant, elle refusa de faire droit à l'exception de la requérante pour deux raisons. D'abord, parce que l'ordonnance-loi incriminée était prise sous l'empire de la Constitution du 1^{er} août 1964 et que, de ce fait, sa constitutionnalité ne pouvait s'apprécier qu'au regard de cette Constitution et non de celle de 1967 ; ensuite parce que, « conformément aux dispositions de l'article 1^{er}, alinéa 2 du titre IX de la Constitution de 1967, les dispositions législatives contraires à cette Constitution sont de plein droit abrogées et que dès lors c'est à tort que la demanderesse soulève une exception d'inconstitutionnalité... ». Bref, pour la Cour, l'ordonnance-loi attaquée, en ce qu'elle était contraire aux dispositions de l'article 14 de la Constitution du 24 juin 1967, était abrogée de plein droit, qu'il était donc mal à propos de soulever une exception d'inconstitutionnalité contre un texte déjà abrogé.

Il semble cependant bien curieux que la Cour n'ait pas jugé nécessaire de répondre à cette exception dans son dispositif. Même la note juridique du Premier Président, M. Lihau, faisant office de rapporteur, reste étonnamment muette sur cette exception. Tout porte à croire que la Cour ne voulait pas frustrer le Pouvoir en place en se prononçant ouvertement sur l'abrogation d'un texte dont celui-ci avait fait son cheval de bataille. Elle a semblé cependant avoir perdu cette timidité dans l'arrêt R.A 266 du 8 janvier 1993.

Retour à la table des matières

2. De l'arrêt R.A. 266 du 08 janvier 1993

Réagissant contre l'ordonnance n° 86-086 du 12 mars 1986 du Président de la République portant dissolution de la secte religieuse « LES TEMOINS DE JEHOVAH », les anciens membres effectifs de cette association sans but lucratif, M. Luyinu Modi Kiabola et consorts, saisirent en annulation la Cour Suprême de Justice, section administrative, par leur requête datée du 16 juillet 1991.

La réponse de la Cour à cette requête fut aussi surprenante qu'inattendue. En effet, d'accord avec les requérants, la Cour releva, dès l'abord, que l'ordonnance entreprise était prise en violation notamment de l'article 10, alinéa 1^{er} de la loi n° 71-012 du 31 décembre 1971 réglementant l'exercice des cultes, en ce qu'elle avait retiré la personnalité civile à l'association « LES TEMOINS DE JEHOVAH » sans préciser le motif de cette grave décision. La Cour constata en effet « que l'ordonnance, dont l'annulation est sollicitée, affirme simplement dans son préambule 'Attendu que l'activité de cette secte menace de compromettre l'ordre public' mais omet cependant d'indiquer des faits précis, actes ou activités jugés en l'espèce comme attentatoires à l'ordre ou à la tranquillité publics pour retirer à cette association sa personnalité civile ». Il s'agissait là d'un motif suffisant d'annulation, ce que fit à juste titre la Cour par la suite.

Mais la confusion devint totale lorsque la Cour crut devoir ajouter :

Il s'ensuit que cette ordonnance n'est pas motivée et qu'il y a eu ainsi atteinte aux droits garantis aux particuliers par les articles 17 et 18 de la constitution de 1967 telle que révisée, en vigueur à la date de la signature de l'ordonnance attaquée, mais

abrogée par l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition applicable présentement, lequel acte, en ses articles 17, 18 et 27 a repris la substance des articles constitutionnels visés au moyen ([214]).

L'on peut légitimement douter de l'opportunité d'une telle information dans un recours en annulation d'une ordonnance pourtant prise six ans avant l'adoption de l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition, intervenue seulement le 4 août 1992.

Tentant de répondre à cette préoccupation dans une mise au point adressée au Haut Conseil de la République, le président de la section administrative prétendit que « la Cour était tenue d'examiner si oui ou non les dispositions constitutionnelles prétendument violées, étaient encore en vigueur, puisqu'elle ne peut appliquer que la loi (au sens large) en vigueur » ([215]).

Décidément, en voulant apprécier la légalité de l'ordonnance du 12 mars 1986 en référence à l'Acte du 4 août 1992 en lieu et place de la Constitution du 24 juin 1967 telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-004 du 31 décembre 1982, la Cour a semblé oublier que c'est précisément pour le même motif qu'elle avait rejeté l'exception d'inconstitutionnalité soulevée par la société « Congo-Motor Limited » dans l'affaire R.A. 5 et 33 précédemment examinée.

Il est significatif que cette maladresse de la Cour ait surgi au moment précis où le Pouvoir et l'opposition étaient plus que jamais divisés sur la validité de la Constitution du 24 juin 1967 et de l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition. Il appert dès lors que la Cour voulait se manifester dans ce moment décisif de l'histoire constitutionnelle du Congo en se prononçant, d'une manière ou d'une autre, sur cette question délicate.

Il s'ensuit que, ce faisant, la Cour Suprême de Justice, section administrative, a tenté d'interpréter la Constitution, alors qu'elle était manifestement incompétente en la matière, seules les sections réunies étant à ce habilitées. Il n'est dès lors pas étonnant que, dans un entretien qu'il avait eu avec le journal « Le Point », n°58 du 22 au 29 mars 1993, le Premier Président de la Cour se fût désolidarisé des magistrats ayant fait partie de la composition de la section administrative en les accusant d'avoir statué « ultra petita ». Ceux-ci ignoraient-ils d'ailleurs qu'ils agissaient en dehors de leur saisine ?

Nous ne le pensons pas. A preuve, ils n'ont pas pu tirer dans le dispositif les conséquences de cette regrettable affirmation. C'est ce qui a, avec raison, fait dire qu'aucuns que cette affirmation selon laquelle l'Acte du 04 août 1992 avait abrogé la Constitution de 1967, qui n'était contenue que dans la motivation de l'arrêt, ne pouvait revêtir autorité de la chose jugée, étant entendu que celle-ci « ne s'attache qu'au dispositif du jugement, et non aux motifs, sauf si ces derniers sont inséparables du dispositif qu'ils soutiennent » ([216]), ce qui n'était pas le cas dans l'espèce sous examen.

Depuis lors, la section administrative de la Cour Suprême semble s'être assagie, parce qu'elle a catégoriquement refusé de s'immiscer à nouveau dans le domaine de compétence du juge constitutionnel dans l'arrêt R.A. 320 du 21 août 1996.

Retour à la table des matières

3. De l'arrêt R.A 320 du 21 août 1996

L'article 78 de l'Acte Constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994 prévoit que, si, dans les dix jours suivant cette date, la famille politique autre que celle du Chef de l'Etat n'a pas présenté à celui-ci le Premier Ministre, « le Haut Conseil de la République – Parlement de Transition se saisit du dossier ». Se fondant sur cette disposition constitutionnelle, le Haut Conseil de la République - Parlement de Transition procéda au vote qui aboutit à l'élection de M. Léon Kengo wa Dondo en qualité de Premier Ministre.

En application de cette mesure, le Président de la République procéda à l'investiture du nouveau Premier Ministre et de son équipe gouvernementale par ordonnances portant respectivement les numéros 94/039 du 16 juin 1994 et 94/042 du 06 juillet 1994.

M. Etienne Tshisekedi wa Mulumba, dont la famille politique soutient, preuve à l'appui, avoir déposé la candidature dans le délai de dix jours prescrit par l'article 78 susmentionné, se sentit lésé par ces ordonnances, lui et toute sa famille politique. Raison pour laquelle, par leur requête datée du 26 janvier 1995, ils saisirent la Cour Suprême de Justice, section administrative, pour l'entendre ordonner :

L'annulation pour violation des dispositions, excès et détournement de pouvoir, et partant pour illégalité, des ordonnances présidentielles n° 94/039 du 16 juin 1994 et n° 94/042 du 06 juillet 1994 portant respectivement investiture d'un Premier Ministre en la personne de Monsieur Kengo wa Dondo et nomination des membres de son gouvernement, prises en application des Actes, Décisions et Règlement illégaux du HCR-PT aile FPC et apparentés et de son Bureau relatifs à la présentation et à l'élection du Premier ministre de la transition et à l'investiture de son Gouvernement.

Par son arrêt sous examen, rendu en date du 21 août 1996, la Cour Suprême de Justice, section administrative, se déclara incompétente pour connaître du litige déféré devant elle pour un double motif.

Premièrement, la Cour a estimé que les ordonnances incriminées constituaient des « Actes de gouvernement à caractère politique, essentiels pour assurer le fonctionnement des pouvoirs publics » et que, dès lors, elles « échappent au contrôle du juge administratif en vertu de l'article 87, alinéa 2 » de l'ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice.

Deuxièmement, - et surabondamment d'ailleurs - la Cour a considéré que « les Actes et procédures intervenus pour la désignation, la présentation et l'investiture d'un Premier ministre sont des Actes Législatifs » qui, en vertu de l'article 87, alinéa 3 de la susdite ordonnance-loi, échappent également à son contrôle. Pour la Cour, en effet, « le législateur a, de manière volontaire et expresse, décidé de soustraire de la compétence du pouvoir judiciaire tous les actes génériquement qualifiés de législatifs en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, à l'exception toutefois de ce qui est prévu à l'article 144 de la même ordonnance-loi » ([217]).

Si nous sommes d'avis qu'en l'espèce, la section administrative de la Cour était matériellement incompétente pour connaître du litige déféré devant elle, en revanche, nous nous refusons à suivre le raisonnement de la Cour lorsqu'elle prétend qu'à l'exception des actes refusant la validation des pouvoirs ou constatant la démission d'office d'un parlementaire, tous les autres actes émanant du Parlement sont soustraits au contrôle juridictionnel.

Car la même ordonnance-loi à la quelle se réfère la Cour organise le contrôle de la constitutionnalité des lois et des règlements intérieurs du Parlement ([218]).

La précision de taille qu'aurait dû donner la Cour est que le contrôle juridictionnel des actes législatifs relève, non pas de la compétence du juge administratif qu'elle était, mais bien du juge constitutionnel que sont les sections réunies. La preuve en est que, tout récemment, la même Cour s'est déclarée compétente pour connaître des actes législatifs lorsqu'elle a été appelée à siéger comme juge constitutionnel.

§ 2. De la jurisprudence constitutionnelle principale

Au cours de son assemblée plénière du 20 juin 1996, le Haut Conseil de la République - Parlement de Transition décida d'invalider le mandat de trois Conseillers de la République dont la nationalité était jugée douteuse. Parmi ceux-ci figurent les nommés Mutiri Muyongo et Kalegamire Nyirimigabo qui, se sentant lésés par cette décision, initièrent devant la Cour Suprême de Justice un contentieux électoral par voie de requête.

La requête de M. Mutiri fut enrôlée sous le numéro R.C.E. 001/96, tandis que celle de M. Kalegamire le fut sous le numéro R.C.E. 002/97.

Les deux requêtes ont été sanctionnées par deux arrêts respectivement en dates du 04 février 1997 et du 27 février 1998. Portant sur le même objet, ces arrêts présentent une telle similitude que, pour des raisons d'ordre méthodologique, nous allons les examiner ensemble, aussi bien sur le plan de la procédure (I) que sur celui du fond (II).

Retour à la table des matières

1. Quant à la procédure

Après avoir reçu en la forme les deux requêtes, la Cour Suprême de Justice, sections réunies, a eu à statuer sur la délicate question de sa compétence.

En cette matière, ayant astucieusement contourné l'écueil juridique relatif à la non-élection des membres du Haut Conseil de la République - Parlement de Transition compte tenu de la spécificité de cette institution, la Cour est arrivée à la conclusion qu'elle était compétente pour connaître des deux causes sur pied de l'article 144 du code de procédure devant elle.

La référence à cette disposition légale nous a fort surpris. Car elle nous donne

l'impression que la Cour ne suit pas régulièrement les révisions constitutionnelles intervenues dans notre pays. En effet, nous avons déjà, dans les lignes qui précèdent ([219]), souligné qu'en date du 29 janvier 1988, la loi constitutionnelle n° 88-004 avait retiré l'ensemble du contentieux électoral de la sphère de compétence de la Cour Suprême de Justice au profit du Comité central.

Il faut relever ici que l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} des dispositions transitoires de la Constitution ainsi révisée disposait que, « pour autant qu'ils ne soient pas contraires aux dispositions de la présente constitution, les textes législatifs et réglementaires existants à la date d'entrée en vigueur de la présente constitution, restent maintenus jusqu'au moment de leur abrogation » ([220]) ; avec cette conséquence que les textes contraires à cette Constitution sont abrogés de plein droit.

Il s'ensuit que le chapitre III de l'ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982, organisant la procédure en matière de contestations électorales devant la Cour Suprême de Justice et contenant les articles 136 à 144, était d'office abrogé en cela qu'il était contraire à l'esprit et à la lettre de la Constitution révisée.

Il est vrai que la loi constitutionnelle du 05 juillet 1990 avait restitué à la Cour cette compétence. Mais ce seul fait ne pouvait, à lui seul, remettre dans l'ordonnancement juridique de l'Etat des dispositions législatives déjà abrogées. Il eut fallu, en vertu du principe de parallélisme des formes, que le législateur organisât à nouveau la procédure en matière de contestations électorales devant la Cour Suprême de Justice, fut-ce en reproduisant fidèlement les dispositions abrogées.

Il nous semble que la Cour ne s'était pas aperçue de cet état de choses, et c'est bien grave !

Les lacunes de ces arrêts ne se rencontrent pas seulement sur le plan de la forme. On les retrouve également dans l'examen du fond.

2. Quant au fond

La Cour a fait droit aux requêtes sous examen en annulant l'acte d'assemblée du 20 juin 1996 pour violation des règles de forme et de fond.

S'agissant des règles de forme, la Cour a jugé que le HCR-PT avait violé la procédure parlementaire prescrite par les articles 29, 33 et 39 de son Règlement intérieur en ce que :

- 1) le rapport de la commission juridique, qui était chargée d'élucider le problème de nationalité des demandeurs, n'avait pas été distribué à tous les Conseillers de la République ;
- 2) les procès-verbaux des séances plénières des 19 et 20 juin 1996 versés au dossier n'indiquent pas le nombre de membres présents, ce qui ne permet pas à la Cour de vérifier le quorum prévu par l'article 33 du Règlement intérieur ;
- 3) le président de la séance ayant soulevé une motion préjudicielle et incidentielle

consistant en la saisine de la justice pour trancher cette épineuse question revêtant aussi bien des aspects politiques que judiciaires, il aurait fallu que les débats en plénière fussent suspendus, quod non in specie.

Quant aux règles de fond, la Cour a estimé que la nationalité congolaise était suffisamment établie par le certificat de nationalité volume II, folio 614/88 du 06 juillet 1988 pour M. Mutiri, et, pour M. Kalegamire, par la carte d'identité pour citoyen congolais n° IA. 211.004/000 délivrée à Kinshasa le 28 juillet 1995 ainsi que par une fiche d'identification n° 068697 établie le 11 juillet 1991 par le Ministère de l'Intérieur dans le but d'identifier les nationaux des étrangers venus du Rwanda pour s'installer dans la province du Sud-Kivu.

Pour la Cour, toutes ces pièces étant des actes authentiques délivrées « in tempore non suspecto », il appert que le Haut Conseil de la République – Parlement de Transition a invalidé le mandat des demandeurs sans motif valable. En conséquence, elle a annulé l'acte d'assemblée du 20 juin 1996.

Cependant, contre toute attente, la Cour a perdu de vue que l'annulation de cet acte d'assemblée ne constituait pas la seule préoccupation des demandeurs.

En effet, au-delà de ce chef de demande, ceux-ci ont postulé chacun des dommages-intérêts de l'ordre de 50.000 \$ US. Or, ni dans la motivation, ni dans le dispositif des arrêts sous examen, la Cour n'a répondu à ce chef de demande.

La cour a donc statué « infra petita », elle dont la sévérité vis-à-vis des jugements et arrêts des juridictions inférieures entachés de vices similaires n'est plus à démontrer ([221]).

De telles lacunes n'honorent pas notre haute Cour qui est censée composée de magistrats compétents et éprouvés. Mais ne faudrait-il pas voir par là les signes évidents d'un tâtonnement normal dans un domaine que la Cour commence à peine à explorer ?

L'on est tenté de répondre par l'affirmative à cette question, lorsqu'on sait que, pendant près de trois décennies, la justice constitutionnelle congolaise a connu une profonde léthargie dont il convient de rechercher les causes.

Retour à la table des matières

Section 2 : Les causes de la léthargie de la justice constitutionnelle congolaise

Plusieurs raisons peuvent expliquer l'absence de fonctionnement régulier de la justice constitutionnelle congolaise. Elles sont notamment d'ordre juridique (§ 1), politique (§ 2) et psychologique (§ 3).

§ 1. Les raisons d'ordre juridique

Une insuffisance législative manifeste explique l'impossibilité de fonctionnement effectif

de la justice constitutionnelle congolaise. Car, si la Constitution se borne à fixer les principes de base sur l'organisation et le fonctionnement de la justice constitutionnelle, il appartient cependant au législateur de les traduire en actes et d'ainsi concrétiser les aspirations du Constituant en édictant une législation appropriée et complète en la matière.

Or, le législateur congolais ne s'est jamais donné la peine d'exercer la mission lui assignée par le Constituant en matière de justice constitutionnelle. A preuve, la Cour constitutionnelle n'a jamais vu le jour jusqu'à ce jour. Même la Cour Suprême de Justice qui lui a succédé n'a jamais su exercer la plénitude de ses prérogatives en tant que juge constitutionnel, soit que la procédure relative auxdites prérogatives n'a jamais été organisée ([222]) ; soit que les prérogatives prévues n'ont été que partiellement organisées.

Ainsi en est-il des infractions de haute trahison et de violation intentionnelle de la Constitution dont le législateur n'a jamais fixé le taux de la peine, mettant ainsi le juge constitutionnel dans l'impossibilité de les réprimer, en vertu du principe tiré de l'adage « nullum crimen, nulla poena sine lege ».

Cette passivité coupable du législateur tant ordinaire que d'exception ne peut s'expliquer que par des raisons d'ordre politique.

§ 2. Les raisons d'ordre politique

La justice constitutionnelle ne peut fonctionner normalement que dans un contexte politique serein et démocratique, condition que n'a pas remplie le système politique congolais tant sous la 1^{ère} et la 2^{ème} Républiques que pendant la période de transition.

En effet, l'instabilité politique et institutionnelle ayant caractérisé le Congo durant les cinq premières années de son indépendance ([223]) n'a pas permis, à n'en point douter, au législateur d'asseoir une législation appropriée, complète et définitive en matière de justice constitutionnelle.

Sous la 2^{ème} République, le système politique congolais, caractérisé essentiellement par le monisme intégral doublé d'un présidentielisme outré, n'a pas, non plus, été de nature à favoriser le développement de la justice constitutionnelle. Dans un tel contexte politique, une initiative parlementaire d'une loi destinée à parachever l'édifice juridictionnel constitutionnel eut pu facilement être assimilée à un acte de subversion, tant il est vrai que le juge constitutionnel est d'abord et avant tout le censeur de l'action des institutions politiques.

Or il a savamment été démontré que les régimes politiques d'Afrique noire d'avant l'ère des Conférences nationales étaient caractérisée, non seulement par le refus d'un pouvoir partagé, mais aussi par celui d'un pouvoir contrôlé ([224]).

Il va de soi que, même du côté de l'exécutif, il était hors de question d'initier un projet de loi ou d'édicter un acte ayant force de loi appelé à concrétiser le fonctionnement d'une justice essentiellement conçue pour contrôler son action.

Par ailleurs, lorsque, dans ce contexte politique, le législateur est quand même intervenu pour organiser quelques aspects du contentieux constitutionnel, il y a suffisamment mis d'obstacles pour que, dans la pratique, la saisine du juge constitutionnel devînt quasiment aléatoire, voire illusoire. En effet, et à titre indicatif, sauf en matière de contestations électorales législatives, la Cour Suprême de Justice ne peut être saisie en matière constitutionnelle que par le Procureur Général de la République dont l'absence totale d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif ([225]) fait qu'en réalité, seul ce pouvoir détient les rênes du fonctionnement de la justice constitutionnelle. Il a donc été mieux placé pour empêcher ce fonctionnement.

Et, là où la loi a permis la saisine de la Cour par des particuliers, comme c'est le cas en matière de contentieux électoral, « les recours introduits lors de deux dernières législatives n'ont pas pu aboutir à la suite de l'intervention personnelle du Chef de l'Etat pour le motif que partout au monde, il ne manque de contestations en matière électorale » ([226]).

L'on ne peut passer sous silence la transition tumultueuse qui, débutée le 24 avril 1990, a connu de nombreux soubresauts dont le point culminant se trouve être le dualisme constitutionnel et institutionnel consécutif à la bipolarisation de la scène politique entre les mouvances présidentielle et oppositionnelle ([227]). Dans ce cafouillage politique où chaque institution était plus que jamais préoccupée par sa survie politique, l'on était loin de songer à parachever l'édifice juridictionnel constitutionnel congolais.

Quid de l'environnement politique depuis le 17 mai 1997 ?

Au départ, rien ne présageait un environnement politique propice à l'épanouissement de la justice constitutionnelle. En effet, aux termes de l'article 5 du décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et l'exercice du pouvoir en République Démocratique du Congo, « le Président de la République exerce le pouvoir législatif par décrets-lois délibérés en Conseil des Ministres. Il est le chef de l'exécutif et des forces armées »

Comme on le voit, le Chef de l'Etat était doublement justiciable de la justice constitutionnelle en sa qualité de législateur ordinaire de la transition et de chef de l'exécutif. Il était, dans ces conditions, difficile d'attendre de lui d'inscrire, dans l'ordre des priorités étatiques, la législation en matière de justice constitutionnelle

Cette concentration à outrance de pouvoirs a été heureusement supprimée par le décret-loi n° 074 du 25 mai 1998 révisant celui susmentionné et instituant l'Assemblée constituante et législative comme législateur ordinaire de la transition

Hélas ! la guerre qui secoue le pays depuis le 02 août 1998 a complètement remis en question cette tendance démocratique et, partant, créé un contexte peu propice à l'épanouissement de la justice constitutionnelle.

Nous pensons que seul le législateur de la 3^{ème} République, œuvrant dans un Etat totalement pacifié, aura toutes les garanties de neutralité et d'impartialité pour s'atteler à cette tâche laborieuse. Sur ce motif, une autre révision du décret-loi n° 003 est intervenue pour restituer le pouvoir législatif en certaines matières au Chef de l'Etat.

L'on ne peut cependant s'empêcher de s'étonner que, dans les rares cas où le législateur a organisé la justice constitutionnelle et mis ses usagers à même de la mettre en mouvement, ceux-ci se soient abstenus de le faire. Des raisons d'ordre psychologique expliquent amplement leur attitude.

Retour à la table des matières

§ 3. Les raisons d'ordre psychologique

Des raisons d'ordre psychologique, qui sont d'ailleurs les mêmes qui expliquent le fonctionnement au ralenti de la justice administrative par rapport à celle judiciaire, peuvent également expliquer la léthargie de la justice constitutionnelle congolaise. C'est que, d'abord, « l'individu et la fonction qu'il exerce sont généralement confondus en fait et en droit » ([228]) ; ce qui fait que, pour la majorité des citoyens, quereller par voie juridictionnelle un acte législatif du Chef de l'Etat équivaldrait, en fait, à mettre directement en cause son auteur. Peu de gens étaient ou sont à même d'oser tenter une telle aventure dans les périodes considérées.

Par ailleurs, le peu d'engouement des populations vis-à-vis du contentieux tant administratif que constitutionnel tient de ce que, d'une part, elles sont généralement, dans leur for intérieur, convaincues que les pouvoirs publics ont toujours raison et que, des lors, il serait vain de les traduire en justice ; d'autre part, la Constitution se trouve être « confrontée à l'apathie des populations en majorité non initiées à la chose juridique, et, par conséquent, indifférentes au Droit et ignorantes de leurs droits » ([229]).

Que peut-on faire devant cet état de choses ?

Section 3 : Essai de solution

La solution d'une crise passe forcément par l'identification de ses causes. Celles de la léthargie de la justice constitutionnelle congolaise étant déjà connues, nous tenterons d'y remédier aussi bien sur le plan juridique (§ 1), politique (§ 2) que psychologique (§ 3).

§ 1. Sur le plan juridique

La justice constitutionnelle ne peut fonctionner que si, au préalable, le législateur remplit pleinement sa mission en édictant des règles à caractère général et impersonnel en toutes matières soumises à sa compétence.

A cet effet, le législateur doit commencer avant tout par mettre sur pied la Cour constitutionnelle qui n'a jamais connu d'existence que sur papier.

Il faudra, par la suite, édicter un ensemble d'actes législatifs destinés à compléter et à expliciter les attributions de cette Cour d'une part, et, de l'autre, à fixer la procédure applicable devant elle. Le législateur veillera particulièrement à la suppression du

monopole dans la saisine du juge constitutionnel, fut-il accordé à un haut magistrat. Le mieux serait que celui-ci soit habilité à saisir ce juge concurremment avec toute personne, physique ou morale, qui se sentirait lésée par un acte émanant d'une institution politique.

Cet arsenal juridique est la condition première du fonctionnement de la Cour constitutionnelle qui, en tant qu'organe juridictionnel, est principalement appelée à dire le droit.

Cependant, le législateur, particulièrement le Parlement, ne pourra facilement doter le pays d'une législation appropriée en matière de justice constitutionnelle que pour autant que le contexte politique dans lequel il évolue le lui permette.

§ 2. Sur le plan politique

L'histoire politique du Congo nous renseigne que le contexte politique dans lequel a évolué le législateur n'a pas été propice au fonctionnement de la justice constitutionnelle. Nous avons particulièrement fait allusion à l'instabilité politique et institutionnelle de la 1^{ère} République. La pacification du pays et le fonctionnement harmonieux des institutions étatiques sont donc deux préalables nécessaires au fonctionnement régulier de la justice constitutionnelle.

Nous avons aussi constaté que, sous la 2^{ème} République, le législateur n'a pas eu les mains suffisamment libres pour parachever l'édifice juridictionnel constitutionnel congolais. Bien plus, il est même arrivé que les pouvoirs publics interviennent personnellement pour empêcher le fonctionnement de la justice constitutionnelle ([230]). L'on comprend aisément que, dans un régime politique adémocratique comme celui sous examen, il soit inconcevable de s'attendre à une justice constitutionnelle effective, efficace et indépendante.

Nous avons également démontré que le contexte politique de la transition a été et est peu propice à l'émergence d'une justice constitutionnelle. Il s'ensuit que la justice constitutionnelle congolaise ne fonctionnera effectivement, efficacement et indépendamment que si le régime politique conçu par la future Constitution de la République Démocratique du Congo fonctionne sans accroc et que, par ailleurs, tout le peuple congolais est psychologiquement préparé à l'accueillir.

§ 3. Sur le plan psychologique

L'ignorance et la résignation dans le chef de bon nombre de citoyens constituent aussi, nous l'avons vu, une des causes de la léthargie de la justice constitutionnelle congolaise. Il est donc impérieux que chaque citoyen soit informé de tous ses droits et comprenne qu'en régimes politiques démocratiques, il est, non seulement possible, mais aussi naturel que les actes des institutions politiques soient querellés devant le juge constitutionnel, sinon par voie d'action, du moins par celle d'exception.

Pour ce faire, il reviendra aux pouvoirs publics, aux partis politiques et autres groupes de pression, chacun en ce qui le concerne, d'éduquer les populations en les initiant

aux rouages de la justice constitutionnelle.

Tout compte fait, il ne restera plus au juge constitutionnel que d'exercer la plénitude de ses prérogatives en toute indépendance pour que le régime politique de la 3^{ème} République soit effectivement démocratique, et véritablement démocratique.

[Retour à la table des matières](#)