

# REFLEXIONS SUR LE BLOC DE CONSTITUTIONNALITE DANS LA PRATIQUE JURISPRUDENTIELLE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE CONGOLAISE

■ Jean-Louis ESAMBO KANGASHE

Professeur Ordinaire

Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa

## Résumé

*Partie de la doctrine française, la perception, en droit congolais, du bloc de constitutionnalité est différente : elle a sa substance du dispositif normatif et de la jurisprudence, de la Cour constitutionnelle.*

*Dubitative sur la question, la doctrine congolaise s'offre une disette, ratant du coup l'occasion d'impulser la jurisprudence en construction et permettre de situer la suprématie de la Constitution au cœur de l'activité de la Cour constitutionnelle.*

*De quantification fluide, le bloc de constitutionnalité oblige de recourir à une variété de recettes qui n'ont de sens que si elles sont collées aux réalités de chaque pays, son contenu restant toujours à préciser, au regard de la jurisprudence produite. Celle-ci ne doit pas se déployer en marge de la volonté du constituant.*

**Mots-clés :** bloc de constitutionnalité - contrôle de constitutionnalité - cour constitutionnelle - jurisprudence constitutionnelle - suprématie de la Constitution.

---

## Abstract

*Part of the French doctrine, the perception, in Congolese law, of the constitutionality block is different: it has its substance from the normative device and the jurisprudence, of the Constitutional Court.*

*Dubious on the issue, Congolese doctrine has been sparse, missing the opportunity to give impetus to the case law under construction and to place the supremacy of the Constitution at the heart of the Constitutional Court's activity.*

*With its fluid quantification, the constitutionality block requires recourse to a variety of recipes that only make sense if they are tailored to the realities of each country. This case law must not be developed in isolation from the will of the constituent.*

**Keywords:** constitutionality block - constitutionality review - constitutional court - constitutional case law - supremacy of the Constitution.

**P**roduite par la Cour constitutionnelle, la jurisprudence sur le contrôle de constitutionnalité de lois suscite, en République Démocratique du Congo, une réflexion au rattachement au bloc de constitutionnalité.

Discutée auparavant par la doctrine française<sup>1</sup>, l'acceptation ne semble pas provoquer le même engouement au sein de la doctrine congolaise<sup>2</sup>, en dépit de l'intense activité jurisprudentielle déjà déployée<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> P. JAN, *Le procès constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2001, pp.11-20 ; L. FAVOREU et P. LOIC, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, 11<sup>e</sup> éd. Dalloz, 2001, p. 250 ; L. FAVOREU., *La Constitution et son juge*, Paris, Economica, 2014, p. 565 ; D. TURPIN, *Le Conseil constitutionnel, son rôle et sa jurisprudence*, Paris, Hachette, 2000, pp. 54-58.

<sup>2</sup> Une étude a été, néanmoins, menée en 2010 sur les normes susceptibles de contrôle de constitutionnalité en droit positif congolais. Lire dans ce sens, J.-L. ESAMBO KANGASHE., « Les normes susceptibles de contrôle de constitutionnalité en droit congolais », *Revue de Droit Africain*, RDJA, n° 54 avril 2010, Bruxelles, 2010, pp. 91-109

<sup>3</sup> En raison de rareté des réverbérations en la matière.

D'un côté, on souligne l'influence des certaines normes sur l'activité du juge constitutionnel, de l'autre on s'attache à la nature des actes soumis au contrôle de constitutionnalité. Des normes de référence au contrôle<sup>4</sup> à celles convoquées pour en assurer l'effectivité<sup>5</sup>, le bloc de constitutionnalité dévoile deux conceptions reliées à l'activité de la Cour constitutionnelle.

Il s'agit de déterminer, au-delà de la simple posture, le contenu du bloc de constitutionnalité, à partir de ce qu'on propose à la juridiction et ce qu'elle produit. L'évocation dans la jurisprudence de la Cour ne peut se priver de découvrir l'énigme d'une normalité improbable.

## **1. La normativité improbable du bloc de constitutionnalité**

En France comme en République démocratique du Congo, le bloc de constitutionnalité ne bénéficie pas d'une couverture constitutionnelle. Le recours aux normes de référence pour mobiliser l'activité du juge peut difficilement se concevoir en dehors d'un dispositif normatif établissant, plus ou moins, les normes susceptibles de contrôle.

Ce sont, pour la République démocratique du Congo, les lois organiques, les traités et accords internationaux, les lois, les actes ayant force de loi, les règlements intérieurs des chambres parlementaires, du Congrès et des institutions d'appui à la démocratie et d'actes réglementaires des autorités administratives<sup>6</sup> ainsi que les décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'État, uniquement lorsqu'elles interviennent dans le cadre du conflit d'attribution.

Considérant l'impact sur la protection ou non de la Constitution, les lois référendaires et celles de révision constitutionnelle ne devaient pas échapper au viseur de la Cour constitutionnelle.

### **1.1. Les lois référendaires et de révision constitutionnelle**

Une confusion est, par moments, entretenue autour de la loi référendaire que l'on prend pour synonyme de celle de révision constitutionnelle. Selon la finalité, la loi référendaire peut viser une réforme constitutionnelle ou législative, le référendum qu'elle convoque pouvant avoir la nature constitutionnelle ou législative<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Notamment, la Déclaration des droits et du Citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, les principes fondamentaux acceptés par les lois de la République, la Charte de l'environnement 2004 et les décisions du Conseil constitutionnel.

<sup>5</sup> J.-L. ESAMBO KANGASHE, « Les normes susceptibles de contrôle de constitutionnalité en droit congolais », *op.cit.*, pp. 91-94.

<sup>6</sup> Art.160, 162, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006 et 43 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

<sup>7</sup> J.-L. ESAMBO KANGASHE, *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-la-Neuve, Académia-Bruylant, bibliothèque de droit africain 7, 2010, p. 271.

À l'opposé, la loi constitutionnelle ou de révision constitutionnelle ne poursuit que la modification ou l'adaptation d'une Constitution en vigueur. Elle est soumise au respect de la procédure de révision, telle que fixée par le constituant originaire.

Ainsi comprises, la loi référendaire et ou de révision constitutionnelle n'est pas de censure automatique<sup>8</sup>, sa justiciabilité dépendant de la mise en cohérence entre des textes organiques et l'activité jurisprudentielle du juge.

On arrive à reconnaître qu'à l'exception de quelques pays<sup>9</sup>, ces normes échappent, en principe, au contrôle de constitutionnalité<sup>10</sup>, en raison, d'une part, des limites imposées aux compétences du juge et, d'autre part, de la souveraineté populaire détenue et exercée par les parlementaires, auteurs des normes dont on sollicite le contrôle<sup>11</sup>.

En France, les lois référendaire et de révision constitutionnelle échappent, quel que soit l'objet, au contrôle de constitutionnalité. Il suffit, pour la République démocratique du Congo, d'évoquer l'exigence de protection de la Constitution et ses valeurs pour que la censure soit encouragée.

Le pouvoir constituant originaire ayant établi des bornes matérielles et temporelles à celui dérivé, le contrôle de constitutionnalité d'une loi référendaire ou celle de révision constitutionnelle reste possible lorsque, exerçant ses attributions, le pouvoir institué s'autorise à briser la barrière qui lui est imposée, notamment, la violation de la procédure de révision constitutionnelle ou porte atteinte aux droits et libertés bénéficiant d'une protection constitutionnelle particulière.

Utilisant l'adjectif indéfini « *tout acte* », le constituant congolais s'exprime en termes généraux et ne laisse aucune possibilité de distinction à propos de la justiciabilité des lois, peu importe la nature et l'objet. Ainsi, toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire<sup>12</sup>.

Le même constituant précise qu'aux mêmes fins d'examen de la constitutionnalité, les lois peuvent être déférées à la Cour constitutionnelle, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou le dixième des députés ou des sénateurs<sup>13</sup>. Tout acte déclaré contraire à la Constitution est nul de plein droit<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Le droit constitutionnel*, Louvain-la-Neuve, Académia-l'Harmattan, 2012, p. 109.

<sup>9</sup> Parmi lesquels, on cite l'Allemagne, l'Autriche, le Bénin, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, l'Italie, le Mali, le Nigéria ou le Tchad.

<sup>10</sup> En France, c'est par la décision CC, n°2003-469 DC du 26 mars 2003 que le Conseil constitutionnel a décliné sa compétence à contrôler la constitutionnalité d'une loi de révision constitutionnelle.

<sup>11</sup> M. BLEOU., « La question de l'effectivité de la suprématie de la Constitution. À propos des poches de résistance au contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois en France et dans les États africains de succession française », *Mélanges dédiés au Doyen Francis V. WODIÉ*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, pp. 48-50.

<sup>12</sup> Art. 162, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>13</sup> Art. 160, al.1<sup>er</sup> de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>14</sup> Art. 160, al.3 de la Constitution du 18 février 2006.

Dans la pratique, la loi référendaire ou celle de révision constitutionnelle n'est pas toujours ce que le peuple souverain souhaite, mais plutôt ce que décident les gouvernants et, en particulier, le Président de la République.

Cette autorité peut, par malice, s'autoriser la modification de la Constitution prétextant vouloir répondre à la demande pressante des électeurs, alors que l'entreprise ne vise, en réalité, qu'à renforcer son pouvoir<sup>15</sup> et son influence sur d'autres institutions. Le recours à la révision constitutionnelle est, dans ce cas, évoqué au titre d'une promesse électorale<sup>16</sup>.

Pour autant que l'entreprise s'appuie sur une loi, un projet ou une proposition de loi, la juridiction constitutionnelle ne peut se déclarer impuissante, lorsque la norme mise en cause viole les droits fondamentaux de la personne humaine ou les libertés publiques.<sup>17</sup>

C'est dans ce sens que s'exprime le législateur congolais<sup>18</sup>, lorsqu'il indique que le recours en contestation des résultats du référendum peut être fait, dans les huit jours, par tout parti politique, toute association ou toute personne intéressée et par le procureur général de la République, dans les quinze jours ouvrables qui suivent la proclamation des résultats.

Lorsqu'elle émane d'une personne physique, la requête doit être appuyée par une pétition réunissant au moins les signatures du tiers des électeurs de son bureau de vote. La Cour suprême de justice (Cour constitutionnelle aujourd'hui) peut, en cas des irrégularités ayant, de manière déterminante, influé sur les résultats du scrutin, annuler le vote en tout ou en partie<sup>19</sup>.

Rarement saisie ou pas du tout, la Cour constitutionnelle ne peut se permettre un déni de justice dans ce domaine. Ailleurs, on note que, par une décision du 4 juillet 2017<sup>20</sup>, la Cour constitutionnelle du Mali a affirmé sa compétence à contrôler la constitutionnalité d'une loi de révision constitutionnelle<sup>21</sup>, initialement proposée au référendum populaire le 9 juillet 2017<sup>22</sup>.

---

<sup>15</sup> À travers, notamment, le contrôle du pouvoir judiciaire (il passe pour le garant de l'indépendance de la magistrature, s'autorisant de nommer et de révoquer, à volonté, les animateurs des cours et tribunaux), le changement du mode de scrutin, le système électoral ou les conditions d'éligibilité à la présidence de la République.

<sup>16</sup> Dans leurs campagnes électorales, rares sont les candidats présidents de la République qui placent la révision constitutionnelle, renforçant leur pouvoir, comme une priorité en cas d'une victoire électorale. On note, en revanche, que l'entreprise a souvent lieu dans les deux ans qui suivent les élections, le vainqueur bénéficiant encore d'un état de grâce de la part des électeurs qui finiront par se rendre compte, qu'ils ont été tout simplement désabusés et dupés.

<sup>17</sup> Art. 49 de la Loi organique du 15 octobre 2013.

<sup>18</sup> Il s'agit de la Loi n°05/012 du 2 décembre 2005 modifiant et complétant la Loi n°05/010 du 22 juin 2005 portant organisation du référendum en République démocratique du Congo.

<sup>19</sup> Art. 49, al. 1<sup>er</sup>, 2 et 4 et 52, al.3 de la Loi du 2 décembre 2005.

<sup>20</sup> Il s'agit, en l'espèce, de l'arrêt n°2017-04/CCM/Réf du 4 juillet 2017 rendu sur requêtes, d'une part, de dix-neuf députés à l'Assemblée nationale et, d'autre part, de Monsieur Ibrahima Sory DEMBELE, agissant en qualité de citoyen Malien inscrit sur la liste électorale.

<sup>21</sup> En l'occurrence, la Loi n°2017/AN-RM du 2 juin 2017 portant révision de la Constitution du 25 février 1992.

<sup>22</sup> En vertu du Décret n°2017-0448/13-RM du 7 juin 2017 portant convocation du collège électoral au scrutin référendaire.

## 1.2. Les lois organiques

Prévue dans la Constitution, la loi organique est une norme législative élaborée et/ou adoptée selon une procédure différente de celle d'une loi ordinaire. Elle requiert un quorum spécial de siège et une majorité absolue de délibération et de vote. La Constitution précise que les lois organiques sont votées et modifiées à la majorité absolue des membres composant, chacune, des chambres parlementaires<sup>23</sup>.

Dans la pratique, loi organique vise l'organisation et le fonctionnement d'une institution politique ou des pouvoirs publics. Elle complète et précise certaines dispositions constitutionnelles<sup>24</sup>.

Le constituant congolais convoque le législateur organique dans le cadre de l'organisation de la justice<sup>25</sup>, des provinces et des entités territoriales décentralisées<sup>26</sup>. L'organisation et le fonctionnement de la banque centrale<sup>27</sup>, de la Cour des comptes<sup>28</sup>, de la Caisse nationale de péréquation<sup>29</sup>, de la police nationale<sup>30</sup> et des forces armées<sup>31</sup> sont également aménagés par une loi organique.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil économique et social<sup>32</sup>, de la Commission électorale nationale indépendante<sup>33</sup>, du Conseil supérieur de l'audio-visuel de la communication<sup>34</sup> ainsi que d'autres institutions d'appui à la démocratie sont tout de même régies, par une loi organique<sup>35</sup>.

Le législateur organique intervient, aussi, dans la détermination du statut de l'opposition politique<sup>36</sup>, la reconnaissance, le recouvrement, l'acquisition et la perte de la nationalité congolaise<sup>37</sup> ainsi que la promotion, par l'État, de la présence des personnes vivant avec handicap au sein des institutions nationales, provinciales et locales<sup>38</sup>.

La combinaison de ces deux critères (formel et organique) permet d'affirmer que le domaine d'affluence de la loi organique dépasse largement celui de l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics.

---

<sup>23</sup> Art. 124 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>24</sup> ESAMBO KANGASHE J.-L., *Le droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 92.

<sup>25</sup> Art. 150, al. 3, 152, al. 6, 153, al. 5, 155, al. 4, 156, al. 3, 169 et 179 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>26</sup> Art. 2, al. 5, 3, al. 4, 194, 196, al.2 et 200, al. 7 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>27</sup> Art. 177 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>28</sup> Art. 179 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>29</sup> Art. 181 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>30</sup> Art. 186 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>31</sup> Art. 191 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>32</sup> Art. 210 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>33</sup> Art. 211, al. 4 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>34</sup> Art. 212, al. 4 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>35</sup> Art. 222, al. 3 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>36</sup> Art. 8, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>37</sup> Art. 10, al. 4 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>38</sup> Art. 49, al. 3 de la Constitution du 18 février 2006.

C'est dans ce sens que s'est prononcée la Cour suprême de justice, lorsqu'elle juge que :

Les lois organiques sont, en général, des lois importantes votées par le parlement pour préciser ou compléter les dispositions de la Constitution. Ce sont des mesures d'application de la Constitution, dont certains articles donnent lieu expressément à des lois de ce type pour préciser des modalités de mise en œuvre. Elle relève que, contrairement à la Constitution du 1<sup>er</sup> août 1964 qui a tenu à différencier les lois organiques des autres lois importantes, soumises, comme elles, à une procédure d'élaboration spéciale, en insistant sur le fait que les premières concernent l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, la Constitution du 18 février 2006 ignore ce critère, en prévoyant expressément que certaines matières importantes, sans rapport avec l'organisation et le fonctionnement d'un service public, seront fixées par une loi organique. Il en est ainsi de l'article 10 relatif aux conditions de reconnaissance, d'acquisition, de perte et de recouvrement de la nationalité congolaise, de l'article 49 sur les droits de la personne vivant avec handicap ou de l'article 150, alinéa 3 relatif au statut des magistrats<sup>39</sup>.

Ainsi définies, les lois organiques sont, avant leur promulgation, soumises au contrôle de constitutionnalité.

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle est parvenue à distinguer, en raison de la nature de la norme mise en cause, deux cas de figure, l'un s'assurant de la constitutionnalité d'une loi organique modifiant celle ordinaire et, l'autre, censurant l'inconstitutionnalité d'une loi organique révisant celle ordinaire.

Porté par la loi ordinaire n° 023-2002 du 18 novembre 2002, le Code judiciaire militaire a été révisé par une loi organique déclarée, au préalable, conforme à la Constitution<sup>40</sup>.

Cette vérification a été justifiée par le fait qu'avant la Constitution du 18 février 2006, la réglementation sur la justice militaire relevait de la compétence du législateur ordinaire, alors qu'avec la nouvelle Constitution, la matière rentre dans le domaine d'intervention du législateur organique<sup>41</sup>.

Le deuxième cas est déduit de l'inconstitutionnalité de la loi organique qui modifie celle ordinaire<sup>42</sup>. Dans une décision du 18 août 2016, la Cour constitutionnelle relève que :

-la formule introductive du texte de la loi organique modifiant et complétant la loi n° 002/2001 du 3 juillet 2001 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce ne comporte pas d'indication que la Cour constitutionnelle a statué, après adoption par l'Assemblée nationale et le Sénat, avant la promulgation par le président de la République et cela, en vue de respecter les prescrits de l'article 124 point 3 de la Constitution. Le présent arrêt doit y pourvoir. Cette formule doit renseigner sur le contrôle de constitutionnalité opéré par la Cour

---

<sup>39</sup> CSJ, 6 juin 2009, R. Const. 067/TSR.

<sup>40</sup> CC, 19 février 2016, R. Const. 214.

<sup>41</sup> Art. 154, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>42</sup> Il s'agit de la Loi n° 002/2001 du 3 juillet 2001 sur les tribunaux de commerce en République démocratique du Congo.

constitutionnelle, en précisant que l'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté, la Cour constitutionnelle a statué, le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit<sup>43</sup>... Plusieurs décisions de la Cour suprême de justice, faisant office de Cour constitutionnelle, confirment la justiciabilité des lois organiques, dont l'objet porte sur les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des gouverneurs<sup>44</sup>, la composition, l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces<sup>45</sup>, l'organisation et le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante<sup>46</sup>, l'organisation, le fonctionnement et la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire<sup>47</sup>, ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle<sup>48</sup>. D'autres décisions rendues par la Cour constitutionnelle touchent à la constitutionnalité des lois organiques portant organisation et fonctionnement de la Commission nationale des droits de l'homme<sup>49</sup>, organisation et fonctionnement de la Caisse nationale de péréquation<sup>50</sup>, au statut des magistrats<sup>51</sup> ou organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif<sup>52</sup>.

### 1.3. Les autres actes législatifs

Parlant de lois censurables devant la Cour constitutionnelle, le constituant utilise l'expression « *acte législatif* », laquelle comprend la loi, au sens large<sup>53</sup>, mais également les actes ayant force de loi. Lorsqu'ils contiennent des dispositions contraires à la Constitution, la Cour constitutionnelle est compétente. Par acte législatif, on entend la norme juridique de portée générale, impersonnelle et abstraite, émanant d'une assemblée parlementaire délibérante ou du chef de l'exécutif, agissant dans le cadre de ses prérogatives législatives.

Le constituant précise que la Cour constitutionnelle est chargée de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi<sup>54</sup>. Elle est juge de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant ou par une juridiction<sup>55</sup>. Les lois peuvent lui être déférées, avant leur promulgation, par le Président

---

<sup>43</sup> CC, 18 août 2016, R. Const. 310.

<sup>44</sup> CSJ, 29 septembre 2008, R. Const. 070/TSR.

<sup>45</sup> CSJ, 29 septembre 2008, R. Const. 071/TSR.

<sup>46</sup> CSJ, 25 juin 2010, R. Const. 127/TSR.

<sup>47</sup> CSJ, 20 janvier 2012, R. Const. 180/TSR.

<sup>48</sup> CSJ, 30 novembre 2010, R. Const. 139/TSR ; CSJ, 2 août 2011, R. Const. 165/TSR.

<sup>49</sup> CC, 6 août 2015, R. Const. 0084.

<sup>50</sup> CC, 19 août 2015, R. Const. 0094 et CC, 19 février 2016, R. Const. 213.

<sup>51</sup> CC, 29 mai 2015, R. Const. 0014 ; CC, 10 juin 2016, R. Const. 212/216.

<sup>52</sup> CC, 10 août 2016, R. Const. 309.

<sup>53</sup> Comprenant aussi bien les lois constitutionnelles, les lois organiques, les lois cadres, les ordinaires que les édits provinciaux.

<sup>54</sup> Art. 160, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>55</sup> Art. 162, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution du 18 février 2006.

de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, le un dixième des députés ou des sénateurs<sup>56</sup>.

À l'égard des lois à promulguer, la Cour peut être saisie de la demande du Président de la République ou du Premier ministre, dans les quinze jours qui suivent la transmission à eux faite de la loi définitivement adoptée, du Président de l'Assemblée nationale, de celui du Sénat ou du dixième au moins des députés ou des sénateurs, dans les quinze jours qui suivent l'adoption définitive de la loi. Elle se prononce dans les trente jours de sa saisine, mais en cas d'urgence, ce délai peut, à la demande du gouvernement, être ramené à huit jours. Passé ce délai, la loi est réputée conforme<sup>57</sup> et, donc, susceptible de promulgation par le Président de la République.

La jurisprudence fournie par la Cour constitutionnelle permet d'affirmer qu'à deux années et demie d'activités<sup>58</sup>, cette juridiction a rendu, en 2015, cent cinquante-six décisions, dont onze d'inconstitutionnalité<sup>59</sup> et trente-huit en appréciation de conformité à la Constitution<sup>60</sup>. La même juridiction a, en 2016, rendu soixante arrêts en matière de contrôle de constitutionnalité et quatorze en appréciation de conformité à la Constitution. Dans le courant de deux trimestres de l'année 2017, il est renseigné vingt-trois décisions prononcées en matière de contrôle de constitutionnalité.

Encourageant, ce bilan semble ne pas émouvoir une certaine opinion, plus portée par le sensationnel, ignorant les règles de procédure et du fonctionnement de la juridiction.

#### **1.4. Les règlements intérieurs des chambres parlementaires, du Congrès et des institutions d'appui à la démocratie**

Les règlements intérieurs des chambres parlementaires<sup>61</sup>, du Congrès<sup>62</sup>, des assemblées provinciales et des institutions d'appui à la démocratie<sup>63</sup> sont, avant leur mise en application, soumis au contrôle préalable de la Cour constitutionnelle.

---

<sup>56</sup> Art. 160, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>57</sup> Art. 47 de la Loi organique du 15 octobre 2013.

<sup>58</sup> C'est, en effet, le 4 avril 2015 que la Cour constitutionnelle a été effectivement installée, après la présentation de ses membres à la Nation et la prestation du serment devant le président de la République.

<sup>59</sup> Dont cinq d'incompétence et cinq d'irrecevabilité.

<sup>60</sup> Parmi lesquelles neuf portent sur la recevabilité des requêtes, quatorze décrétant leur irrecevabilité, une déclinant la compétence de la Cour, une autre jugeant la requête fondée et vingt de conformité.

<sup>61</sup> S'agissant des règlements intérieurs des chambres parlementaires. Lire avec intérêt CSJ, 3 octobre 2003, R.Const. 004/TSR, pour l'Assemblée nationale et CSJ, 10 octobre 2003, R.Const. 005/TSR et CSJ, 23 avril 2007, R. Const. 046/TSR, pour le Sénat.

<sup>62</sup> CSJ, 30 novembre 2008, R.Const. 061/TSR.

<sup>63</sup> CSJ, 7 avril 2004, R. Const. 007/TSR et CSJ, 2 juin 2004, R.Const.009/TSR, pour la Commission électorale indépendante ; CSJ, 30 décembre 2010, R. Const.125/TSR, pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication , CSJ, 18 février 2013, R.Const.240/TSR, pour la Commission électorale nationale indépendante et, pour la Commission nationale des droits de l'Homme, CC 6 août 2015, R. Const 0083/0084.

Leur constitutionnalité n'a été rendue effective qu'à la faveur de la Constitution du 18 février 2006 ; celle des règlements intérieurs des assemblées provinciales n'étant apparue, un peu plus tard, qu'en deux temps.

Le premier prend effet en 2007 où, à l'issue des élections des députés provinciaux, les assemblées provinciales n'ont pas, avant la constitution de leurs bureaux définitifs, déferé au contrôle de constitutionnalité leurs règlements intérieurs<sup>64</sup>.

L'entreprise ne s'est accommodée qu'avec la gestion des crises politiques au sein de quelques assemblées provinciales avec, en toile de fond, la mise en jeu de la responsabilité politique du gouverneur de province. Ce qui conduisit à la sollicitation du juge constitutionnel dans la résolution des crises politiques provoquées par les motions de défiance, votées<sup>65</sup> sur pied des règlements intérieurs non encore déclarés conformes à la Constitution.

Le rejet de la plupart des requêtes en contestation de la « révocation des gouverneurs » par les assemblées provinciales a fini par convaincre de la nécessité de doter chaque assemblée provinciale d'un règlement intérieur conforme à la Constitution.

Le deuxième temps s'est opéré, à partir de l'installation de la Cour constitutionnelle et, par la suite, de nouvelles provinces, en application des dispositions pertinentes de la loi de programmation n° 15/004 du 28 février 2015.

Aux termes de ces dispositions, chaque nouvelle assemblée provinciale est dotée, avant l'élection de son bureau définitif et, plus tard, de celle du gouverneur de province, d'un règlement intérieur déclaré conforme à la Constitution.

Fournie à ce sujet, la jurisprudence renseigne que, depuis la Constitution de transition de 4 avril 2003, ces normes sont, régulièrement, soumises au contrôle de constitutionnalité<sup>66</sup>.

### **1.5. Les actes réglementaires des autorités administratives**

Bien que prévu dans la Constitution, l'acte réglementaire est loin d'y trouver une clarification souhaitée. On peut, néanmoins, convenir qu'il est une norme juridique de portée générale,

---

<sup>64</sup> On note, cependant, que l'Assemblée provinciale de l'Équateur avait soumis, au contrôle de conformité à la Constitution, son règlement intérieur devant la Cour suprême de justice, faisant office de Cour constitutionnelle. Cette juridiction n'a pas, jusqu'à l'installation de la Cour constitutionnelle, rendu un arrêt de conformité, si bien que ce règlement intérieur a été, faute d'une décision de la Cour, d'une application automatique, à l'expiration du délai constitutionnel de trente jours (art. 160, al. 4 de la Constitution).

<sup>65</sup> En l'espèce, les motions de défiance dirigées contre Messieurs Simon Pierre MBATSHI BATSHIA, Richard NDAMBU, José MAKILA et André KIMBUTA, respectivement, gouverneurs des provinces du Bas-Congo, de Bandundu, de l'Équateur et de Kinshasa.

<sup>66</sup> CSJ, 23 avril 2007, R. Const.46/TSR ; CSJ, 30 novembre 2008, R. Const. 061/TSR ; CSJ, 21 décembre 2010, R. Const.043/TSR ; CSJ, 06 décembre 2013, R. Const.267/TSR ; CC, 29 mai 2015, R. Const.0014 ; CC, 25 août 2015, R. Const.0096 ; CC, 11 septembre 2015, R. Const.111 ; CC, 25 septembre 2015, R. Const.122 ; CC, 25 septembre 2015, R. Const.130 ; CC, 26 septembre 2015, R. Const.137 ; CC, 08 octobre 2015, R. Const.142 ; CC, 08 octobre 2015, R. Const.145 ; CC, 09 octobre 2015, R. Const.144 ; CC, 14 octobre 2015, R. Const.140 ; CC, 14 octobre 2015, R. Const.150 ; CC, 14 octobre 2015, R. Const.151.et CC, 13 octobre 2015, R. Const.146.

impersonnelle et abstraite prise par une autorité exécutive en rapport avec l'organisation d'un service administratif.

Proche de la norme législative, celle réglementaire s'en distingue. Elle est également différente d'un acte administratif individuel qui est une décision unilatérale d'une autorité administrative, mais destinée à produire des effets juridiques à l'endroit des destinataires identifiés.

L'acte administratif a pour destinataires des personnes bien déterminées ; il concerne également des situations concrètes. Il est individuel ou collectif, selon que les effets se rapportent à un destinataire déterminé, une personne nommément désignée ou à la pluralité de sujets, mais correctement identifiés<sup>67</sup>.

À la différence d'une décision administrative qui a vocation de créer des droits subjectifs à l'égard des bénéficiaires, l'acte réglementaire organise, plutôt, le fonctionnement d'un service public ; il vise la satisfaction de l'intérêt général. Il en est ainsi d'une décision administrative, réglementant l'exploitation des débits de boisson ou l'exercice, dans une agglomération donnée, du transport en commun.

De portée individuelle ou collective, la décision administrative organise, en revanche, la situation personnelle des bénéficiaires envers lesquels elle produit des effets juridiques. On pense ainsi à la décision administrative intervenue dans le cadre de la gestion normale et courante, notamment celle portant nomination, promotion du personnel de l'administration publique. Prise par l'autorité administrative compétente pour assurer l'exécution ou l'application d'une loi, la décision administrative s'apparente à un règlement d'administration.

Il en découle qu'une norme réglementaire est un acte juridique d'une autorité administrative édictant des règles de portée générale et impersonnelle . Elle régit des situations abstraites et indéterminées ou des personnes non expressément identifiées<sup>68</sup> ; il crée les règles juridiques générales, abstraites, impersonnelles<sup>69</sup> et opposables à tous. C'est une décision unilatérale de l'autorité administrative, intervenue dans la sphère de ses compétences légales et, qui n'est conditionnée par aucun accord préalable avec les destinataires auxquels elle s'adresse.

La norme réglementaire émane, donc, d'une autorité exécutive, mais également de celle appartenant à un organe délibérant ou parlementaire ; elle concerne l'organisation d'un service administratif, comportant les règles juridiques à la base des droits subjectifs et des obligations à remplir. Plutôt que de se limiter à l'exécution de la loi (acte réglementaire subordonné), elle bénéficie également d'un espace d'intervention plus étendue (règlement autonome) et peut régir

---

<sup>67</sup> VUNDUAWE te PEMAKO F., *Traité de droit administratif*, op.cit., p. 667.

<sup>68</sup> CSJ, 14 août 2013, R. Const.134/TSR, Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice, matière de constitutionnalité, numéro spécial, Kinshasa, 2008, p.75.

<sup>69</sup> VUNDUAWE te PEMAKO F., *Traité de droit administratif*, op.cit, pp. 304-305.

un domaine de collaboration entre le législateur et les autorités revêtues du pouvoir d'édicter les mesures d'application<sup>70</sup>.

Dans l'exercice de ses prérogatives exécutives, le Président de la République peut prendre, en plus des actes réglementaires<sup>71</sup>, ceux de nature purement administrative, concernant notamment dans le cadre de la gestion courante des services administratifs attachés à la présidence de la République. Dans l'un comme dans l'autre cas, il agit par voie d'ordonnance, délibérée ou non en Conseil des ministres<sup>72</sup>.

La Constitution indique, à ce sujet, que le Président de la République proclame, lorsque les circonstances graves menacent, d'une manière immédiate, l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou qu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions, l'état d'urgence ou l'état de siège, après concertation avec le Premier ministre et autorisation de deux chambres du parlement ; il en informe la nation par un message<sup>73</sup>.

L'état d'urgence décrit une situation de crise, autorisant le Président de la République à exercer, en cas de menace imminente d'atteintes graves à l'ordre public<sup>74</sup> ou ayant le caractère de calamité publique<sup>75</sup>, un pouvoir débordant celui accompli en temps normal.

Décidé en Conseil des ministres, il est accordé par les deux chambres du parlement, les mesures dérogatoires qui l'accompagnent étant, préalablement, soumises à la Cour constitutionnelle qui, toutes affaires cessantes, les déclare conformes ou non à la Constitution<sup>76</sup>.

D'une durée de trente jours prorogables de quinze jours successifs, sur décision conjointe de l'Assemblée nationale et du Sénat saisis par le Président de la République<sup>77</sup>, l'état de siège consacre<sup>78</sup> la « dictature constitutionnelle » du Président de la République<sup>79</sup> à prendre, par ordonnance délibérée en Conseil des ministres, des mesures nécessaires, pour faire face à une situation<sup>80</sup>. Il peut ainsi restreindre l'exercice de certaines libertés<sup>81</sup>, substituer, pour le maintien

---

<sup>70</sup> CC, 12 février 2016, R.Const.0091.

<sup>71</sup> Il dispose, en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 92 de la Constitution du 18 février 2006, d'un pouvoir réglementaire, différent de celui dévolu au Premier ministre.

<sup>72</sup> Toutes les ordonnances du Président de la République ne sont pas délibérées en Conseil des ministres. Echappent, notamment, à cette exigence, les ordonnances intervenues en matière de nomination du premier ministre, d'investiture du président de la Cour constitutionnelle, celle des gouverneurs et vice-gouverneurs de provinces, l'octroi de la grâce présidentielle, l'accréditation des ambassadeurs et des envoyés extraordinaires.

<sup>73</sup> Art. 85, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>74</sup> Il s'agit, notamment, de la paralysie du fonctionnement régulier des institutions par une grève générale et prolongée, menaces d'attentat sur tout ou partie du territoire national.

<sup>75</sup> Tels que le tremblement de terre, l'érosion causée par des pluies diluviennes ou l'épidémie déclarée dans tout ou partie du territoire national.

<sup>76</sup> Art. 145, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>77</sup> Art. 144, al. 4 et 5 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>78</sup> En cas de péril imminent résultant, notamment, d'une guerre étrangère, de l'invasion du territoire national par les forces armées non invitées, d'une insurrection armée ou des menaces graves de déstabilisation du pays.

<sup>79</sup> VUNDUAWA te PEMAKO F., *Traité de droit administratif, op.cit.*, p. 235.

<sup>80</sup> Art. 145 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>81</sup> À l'exception du droit à la vie, de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, de l'interdiction de l'esclavage et de la servitude, du principe de légalité des infractions et des peines, des

de l'ordre et de la police, l'autorité militaire à celle civile, confier la répression des certaines infractions aux juridictions militaires<sup>82</sup> ou étendre le pouvoir de la police administrative. En cas de déclaration de la guerre, par ordonnance délibérée en Conseil des ministres, le Conseil supérieur de la défense entendu, le Président de la République sollicite l'autorisation de l'Assemblée nationale et du Sénat<sup>83</sup>, après quoi, il en informe la nation par un message.

Dans l'une ou l'autre circonstance, on se trouve devant une situation particulière, couverte par la théorie dite des circonstances exceptionnelles, susceptible de conduire à l'instauration de la légalité de crise<sup>84</sup> et provisoire devant être remplacée, dès que possible, par la légalité ordinaire. Cette situation exige, donc, la collaboration entre le gouvernement et le Président de la République, ainsi que le contrôle politique du parlement et celui juridictionnel de la Cour constitutionnelle, dont l'intervention ne vise nullement la constitutionnalité au fond des mesures prises, mais plutôt la justification qu'elles ont été décidées dans le cadre de l'état d'urgence ou de siège.

## **1. 6. Les décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'État**

La Constitution congolaise fait de la Cour constitutionnelle la juridiction compétente des recours contre les arrêts de la Cour de cassation et du Conseil d'État, uniquement lorsqu'ils se prononcent sur l'attribution du litige aux juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif<sup>85</sup>. Elle rend, dans ce domaine et bien d'autres, des décisions non susceptibles d'aucun recours et immédiatement exécutoires, obligatoires et imposables aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, civiles et militaires, ainsi qu'aux particuliers<sup>86</sup>.

Dans la pratique, on observe que certains arrêts du Conseil d'État, rendus en matière du contentieux électoral, ont été déférés à la Cour constitutionnelle qui les a annulés au titre d'actes juridictionnels inconstitutionnels<sup>87</sup>.

On voit comment, par son activité, la Cour constitutionnelle a donné au bloc de constitutionnalité un contenu plus large, dépassant les normes de référence que le juge mobilise pour exercer le contrôle de constitutionnalité.

---

droits de la défense et du droit de recours, de l'interdiction d'emprisonnement pour dettes, de la liberté de pensée, de conscience et de religion.

<sup>82</sup> Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 156 de la Constitution du 18 février 2006, le Président de la République peut, en temps de guerre ou lorsque l'état de siège ou d'urgence est proclamé suspendre, par une décision délibérée en Conseil des ministres, sur tout ou partie de la République et pour la durée et les infractions qu'il fixe, l'action répressive des cours et tribunaux de droit commun au profit de celle des juridictions militaires, à l'exception du droit d'appel qui ne peut être suspendu.

<sup>83</sup> Art. 86 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>84</sup> COSSALTER P., « La légalité de crise et État d'urgence », *Revue Générale du Droit*, n° 22919, Paris, 2015.

<sup>85</sup> Art. 161, al. 4 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>86</sup> Art. 168, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>87</sup> Lire, notamment, les arrêts CC, 22 juillet 2022, R. Const. 1800 et CC, 31 août 2024, R. Const. 2259.

## 2. Le bloc de constitutionnalité est d'essence jurisprudentielle

La lecture de certaines dispositions constitutionnelles peut faire croire que la Cour constitutionnelle serait désarmée, pour contrôler la constitutionnalité des actes législatifs ou réglementaires. Le constituant renseigne que tout acte déclaré non conforme est nul de plein droit<sup>88</sup>.

À défaut d'avoir des indications précises sur ce qu'il faut entendre par « *tout acte* », il appartient au juge de déterminer quel acte relève de sa compétence pour le censurer, au besoin, en cas de contrariété avec une disposition constitutionnelle.

Peuvent être concernés, le préambule et l'exposé des motifs d'une loi, les actes d'assemblée et les accords politiques.

### 2.1. Le préambule et l'exposé des motifs

Le contrôle de constitutionnalité du préambule et de l'exposé des motifs d'une loi relève de l'activité du juge<sup>89</sup>, même s'il subsiste encore quelques hésitations en raison de l'absence d'uniformité des recettes applicables à toutes les situations.

Contenant les déclarations et engagements solennels, le préambule d'une loi peut, en cas de contrariété avec une disposition de la Constitution, être soumis à la censure du juge.

Dans la pratique, on a pu distinguer deux systèmes, l'un autorisant la justiciabilité des déclarations de droit portées dans un préambule comme revêtant une valeur constitutionnelle et, l'autre excluant cette possibilité en raison de la vocation purement philosophique des déclarations dépourvues, par ailleurs, de force contraignante.

En France, le préambule et les déclarations des droits ne sont pas des normes censurables, mais plutôt de référence dans le cadre du contrôle de constitutionnalité.

La doctrine attire l'attention sur le fait qu'en soumettant au peuple, et le texte de la Constitution et le préambule, le constituant n'a pas entendu créer une discrimination entre les deux. Il les plaçant ainsi sur un pied d'égalité en conférant au Conseil constitutionnel la compétence de contrôler la constitutionnalité des lois, sans lui interdire, comme le fit la Constitution de 1946, de se référer aux déclarations. C'est dans ce sens que fut attribuée au préambule de la Constitution de 1946<sup>90</sup> et à la Déclaration de 1789<sup>91</sup> la qualification des textes à valeur constitutionnelle auxquels le Conseil constitutionnel se réfère dans le contrôle de constitutionnalité. .

---

<sup>88</sup> Art. 168, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>89</sup> HAMON F. et TROPER M., *Droit constitutionnel*, Paris, 28<sup>e</sup> éd. LGDJ, 2003, pp. 772-774.

<sup>90</sup> Décision CC71-44DC du 6 juillet 1971.

<sup>91</sup> Décision CC73-51DC du 27 décembre 1973.

La Cour constitutionnelle congolaise contrôle la constitutionnalité du préambule ou de l'exposé des motifs d'une loi, dont le contenu viole une disposition constitutionnelle.

Rendu possible par l'arrêt du 19 août 2015<sup>92</sup>, ce contrôle n'est pas du tout facile, parce qu'il exige du juge l'effort de scruter le contenu du préambule ou de l'exposé des motifs pour y dénicher la formulation qui énerve la Constitution.

Bien fournis, le préambule et l'exposé des motifs de la Constitution congolaise contiennent des principes<sup>93</sup> qui ont été, pour la plupart, intégrés dans le corps du texte comme dispositions impératives. Il appartient au juge de s'assurer qu'un principe constitutionnel<sup>94</sup> peut avoir une orientation différente de celui à valeur constitutionnelle<sup>95</sup>.

À l'actif de la Constitution espagnole du 27 décembre 1948<sup>96</sup>, on signale le fait d'avoir accordé au principe une place importante dans le dispositif constitutionnel, au point d'inspirer, une décennie plus tard, le constituant français qui a fini par reconnaître le principe constitutionnel comme équipollant au principe à valeur constitutionnelle, en raison de l'utilisation indistincte<sup>97</sup> qu'il en est fait, peu importe l'emplacement de l'un et l'autre dans le texte de la Constitution<sup>98</sup>.

Peu étudié en droit constitutionnel, le principe constitutionnel est, avant tout, une idée de droit ou un énoncé philosophique sans force obligatoire, mais capable d'orienter la conduite sociale. Affirmé dans le préambule ou l'exposé des motifs de la Constitution, cet énoncé acquiert, par la suite, une valeur constitutionnelle, attendant d'être intégrée, dans le corps du texte, pour revêtir la forme d'une disposition contraignante. Dans l'une comme dans l'autre hypothèse, le juge constitutionnel doit être préparé, pour ordonner, le cas échéant, le retrait, en cas de violation de la Constitution.

## 2.2. Les actes d'assemblée

De construction doctrinale, les actes d'assemblée sont des décisions prises par les assemblées politiques délibérantes et qui ne sont pas soumises à la procédure législative. Ils portent, selon les cas, la marque de résolution, de recommandation ou de motion intervenue dans le cadre du

---

<sup>92</sup> CC, 19 août 2015, R. Const. 0094, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, n° 18 du 15 septembre 2015, col. 93.

<sup>93</sup> On pense ainsi aux principes de solidarité nationale et de la parité homme-femme et, pour l'exposé des motifs, à l'autonomie des provinces et des entités territoriales décentralisées, à la source populaire de la souveraineté, au suffrage universel, au pluralisme politique, à l'alternance démocratique, à la continuité et au fonctionnement régulier de l'État, à la bonne gouvernance, à l'institution du contreseing ou encore à la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces.

<sup>94</sup> ZARKA J.-C., *Introduction au droit constitutionnel*, Paris, 5<sup>e</sup> éd. Ellipses, 2014, p. 54.

<sup>95</sup> ROBERT J., *Le juge constitutionnel, juge des libertés*, Paris, Montchrestien, 1999, pp.31-39.

<sup>96</sup> Telle que modifiée par le DL n° 521, 1990 du 27 avril 1990.

<sup>97</sup> ESAMBO KANGASHE J.-L., *Le droit constitutionnel*, op.cit., p. 93

<sup>98</sup> BIGAUT C., *Le droit constitutionnel en fiche*, Paris, Ellipses, 2003, p. 278.

contrôle politique<sup>99</sup> exercé sur le gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics.

Les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, du Sénat et des Assemblées provinciales énoncent, presque en des termes semblables, que dans les matières non législatives, l'assemblée plénière statue par voie de résolution, de recommandation, de motion de censure ou de défiance, de motion d'approbation ou encore de celle portant levée des immunités ou autorisant des poursuites pénales ou la mise en accusation d'une catégorie des justiciables notamment, en l'occurrence, le Président de la République et le Premier ministre, pour la Cour constitutionnelle et, les autres autorités publiques<sup>100</sup> pour la Cour de cassation.

Comme tel, un acte d'assemblée n'est pas censurable devant la Cour constitutionnelle, mais se fonde sur l'idéal de l'État de droit proclamé dans le préambule de la Constitution et repris dans certaines de ses dispositions<sup>101</sup>, cette juridiction a, de façon répétée<sup>102</sup>, affirmé sa compétence à connaître de la constitutionnalité des actes d'assemblées politiques délibérantes, lorsqu'ils violent des droits et principes fondamentaux auxquels la Constitution attache une protection particulière, même alors que l'état de siège ou l'état d'urgence aura été décrété<sup>103</sup> d'une part et, de l'inexistence d'une juridiction à même de censurer cette violation, d'autre part.

La Cour note qu'en considérant la République démocratique du Congo comme un État de droit appelé à garantir et à faire respecter les droits humains et les libertés publiques fondamentales contre l'arbitraire, affirme-t-elle, la Constitution a fait du pouvoir judiciaire, dont fait partie la Cour constitutionnelle, le garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens. Gardienne de la Constitution et des valeurs que celle-ci proclame, la Cour constitutionnelle se doit, en vue de prévenir le développement de zones de non-droit, d'affirmer sa compétence, chaque fois qu'est en cause la violation des droits et libertés fondamentaux auxquels est accordée une protection constitutionnelle particulière, à l'instar des droits de recours et de la défense<sup>104</sup>.

---

<sup>99</sup> ESAMBO KANGASHE J.-L., La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives, op.cit., p. 278.

<sup>100</sup> Tels que les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat, les membres du gouvernement autre que le Premier ministre, les membres de la Cour constitutionnelle, les magistrats de la Cour de cassation, les membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes et ceux des parquets rattachés, les premiers présidents des cours d'appel, des cours administratives d'appel, ainsi que les procureurs généraux près celles-ci, les présidents des assemblées provinciales, les gouverneurs et vice-gouverneurs de province, ainsi que les ministres provinciaux.

<sup>101</sup> Art. 1<sup>er</sup>, 149 et 150 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>102</sup> CC, 10 mars 2017, R.Const.356 ; CC, 17 mars 2017, R.Const.410 ; CC, 17 mars 2017, R.Const.411 ; CC, 26 mai 2017, R.Const.469 ; CC, 31 mai 2017, R.Const.443 et CC, 9 juin 2017, R. Const.372/414.

<sup>103</sup> Art. 19, al. 3 et 4 et 61, point 5 de la Constitution du 18 février 2006. Aux termes de cette dernière disposition, on peut lire qu'en aucun cas, et même lorsque l'état de siège ou l'état d'urgence aura été proclamé, il peut être dérogé aux droits et principes fondamentaux, dont le droit à la vie, l'interdiction de l'esclavage et de la servitude, le principe de légalité des infractions et des peines, les droits de la défense et le droit de recours, l'emprisonnement pour dettes et la liberté de pensée, de conscience et de religion.

<sup>104</sup> CC, 26 mai 2017, R.Const.356.

Alors que le droit de recours implique l'usage, dans une instance en cours, des voies de contestation ordinaire<sup>105</sup> et extraordinaire<sup>106</sup> en vue d'en garantir un procès équitable, le droit de la défense couvre une triple nécessité, d'abord, d'informer, régulièrement et dans les procédures usuelles en la matière, la personne concernée de l'existence des griefs portés contre elle, ensuite, de lui indiquer le lieu et l'heure où elle est appelée à se présenter pour y être entendue et, enfin, de lui donner la possibilité de s'expliquer. Notification, invitation et présentation des moyens de défense constituent, donc, le contenu du droit de la défense, dont le juge est tenu de vérifier chaque fois qu'est votée contre un gouverneur de province une motion de censure ou de défiance<sup>107</sup> ou un président de l'assemblée provinciale<sup>108</sup>.

Une riche et abondante jurisprudence renseigne le rejet, pour violation du droit de la défense, des motions de défiance votées contre les gouverneurs de provinces du Sud-Kivu<sup>109</sup>, de l'Équateur<sup>110</sup>, du Kasai-Occidental<sup>111</sup> et du Bandundu<sup>112</sup> ou poursuivant la déchéance des présidents des Assemblées provinciales du Maniema<sup>113</sup>, de Kinshasa<sup>114</sup> et d'un député provincial de la province du Sankuru<sup>115</sup>.

On note que, dans un arrêt de principe du 10 mars 2017<sup>116</sup>, la Cour constitutionnelle a opéré un revirement de la jurisprudence qui considérait, jusque-là, la motion de censure ou de défiance comme un acte législatif. Elle précise, en effet, avoir été : saisie d'une requête en inconstitutionnalité d'une motion de défiance, laquelle n'est ni un acte législatif, ni un acte réglementaire, mais un acte d'assemblée qui ne relève pas, en principe, de sa compétence.

Dans la même décision, la juridiction relève : qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, la République démocratique du Congo est un État de droit, que suivant les articles 149, alinéa 2 et 150, alinéa le` de la même Constitution, la Cour constitutionnelle fait partie du pouvoir judiciaire, garant des libertés et droits fondamentaux des citoyens.

Elle s'estime, à ce titre, compétente pour connaître de la requête en vertu des articles 19, alinéa 3 et 61 point 5 de la Constitution qui garantissent le droit de la défense et celui du recours auxquels il ne peut être dérogé en tant que droits et principes fondamentaux des citoyens, même lorsque l'état de siège ou d'urgence aura été décrété.

La Cour juge que, dès lors qu'une motion de défiance ou de censure viole les droits auxquels la Constitution consacre une protection particulière, elle doit affirmer sa compétence.

Il en découle que les décisions politiques des assemblées délibérantes ne relèvent pas de la compétence de la Cour constitutionnelle, sauf en cas de violation des droits fondamentaux des citoyens dont la protection a été voulue particulière par le constituant, tels les droits de la défense

---

<sup>105</sup> Tels que l'appel, l'opposition et la cassation.

<sup>106</sup> Comme la tierce opposition, la requête civile, la prise à partie et la révision.

<sup>107</sup> CSJ, 27 décembre 2007, R. Const.062 /TSR ; CSJ, 4 mars 2009, R.Const.072/TSR ; CSJ, 31 juillet 2007, R. Const.051/TSR et CSJ, 22 octobre 2010, R. Const.152 /TSR.

<sup>108</sup> CSJ, 28 décembre 2007, R.Const./TSR et CSJ, 22 octobre 2010, R.Const. 137/TSR.

<sup>109</sup> CSJ, 27 décembre 2007, R. Const. 062 /TSR.

<sup>110</sup> CSJ, 4 mai 2009 R. Const. 072 /TSR.

<sup>111</sup> CSJ, 31 juillet 2007, R. Const. 051/TSR.

<sup>112</sup> CSJ, 22 octobre 2010, R. Const. 152 /TSR.

<sup>113</sup>CSJ, 28 décembre 2007, R. Const. 060 /TSR.

<sup>114</sup> CC, 9 juin 2017, R. Const. 372/414.

<sup>115</sup> CC, 9 juin 2017, R. Const 372/414.

<sup>116</sup> CC, 10 mars 2017, R. Const. 356.

et du recours.

### **2.3. Les accords politiques**

La justiciabilité des accords politiques à la base des réformes constitutionnelles ou de leur mise en œuvre est permise.

Essentiellement technique, ce contrôle ne porte que sur la cohérence entre la stipulation conventionnelle et la disposition constitutionnelle en vigueur. Il appartient au juge de s'assurer, qu'au moment de son intégration, dans le dispositif juridique positif, la stipulation énerve l'esprit de la Constitution.

La requête doit, dans ce cas, indiquer, avec précision, la distance prise vis-à-vis de la volonté du constituant<sup>117</sup>.

Dans le même temps, on souligne qu'élaborés, bien souvent, dans des circonstances de crise ou de sortie de crise, les accords politiques peuvent comporter une clause indiquant qu'en cas de conflit avec la Constitution en vigueur, le juge constitutionnel statue<sup>118</sup>. Pareille formulation rend possible la justiciabilité d'un accord politique<sup>119</sup>. Ce contrôle est réalisable, même si aucune espèce n'a pu être enregistrée dans ce sens.

### **Conclusion**

Contrairement au droit français qui offre, à l'absence d'un dispositif constitutionnel formel, une passerelle au cadrage doctrinal du bloc de constitutionnalité inspirant, par la suite, l'activité du Conseil constitutionnel, le droit congolais propose une démarche différente. Il situe le concept à partir de la nomenclature des normes soumises au contrôle de constitutionnalité. Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle est parvenue à élargir le contenu.

De même, alors que le droit français prédispose le bloc de constitutionnalité autour d'un ensemble des normes et principes considérés comme supérieurs et fondamentaux que le Conseil constitutionnel se charge de protéger, le droit congolais fait de la Constitution la Loi suprême à laquelle doivent se conformer les autres normes inférieures. Là apparaît également la divergence dans la perception du concept.

Au-delà de ces dissimilitudes, la pratique fait apparaître que le bloc de constitutionnalité est ce que le juge décide, sa ferveur s'inscrivant toujours de la recherche des réelles intentions du constituant et des objectifs poursuivis.

---

<sup>117</sup> J.-F. AKANDJI KOMBE, « Contrôle de constitutionnalité et actes politiques de règlement des crises institutionnelles », communication présentée au Colloque international de Bamako, du 26 au 27 avril 2016, sur *Le rôle des juridictions constitutionnelles dans la consolidation de l'État de droit*, inédit, p. 12.

<sup>118</sup> Art. 25 de la Charte de la transition au Burkina Faso du 16 novembre 2014.

<sup>119</sup> J.-F. AKANDJI KOMBE, « Contrôle de constitutionnalité et actes politiques de règlement des crises institutionnelles » *op.cit.*, p. 15.