





**LES MOTIONS DE CENSURE  
ET DE DÉFIANCE  
EN DROIT CONGOLAIS**

**Conception graphique, maquette, relecture et corrections :**

Arno Editions - Bruxelles - Belgique

**Photo de couverture :** Images Creative Commons - Photo de Pixabay

**Dépôt légal :** Mars 2022 - D/2022/14675/0002

**ISBN :** 978-2-39036-017-9

© Arno Éditions, 2021 - ICCM

Avenue de Laekan 53, 1090 Bruxelles

[www.arnoeditions.org](http://www.arnoeditions.org)

Maître James CHISHIBANJI CIZUNGU

**LES MOTIONS DE CENSURE  
ET DE DÉFIANCE  
EN DROIT CONGOLAIS**



*« C'est que les hommes aiment à changer de maître dans l'espoir d'améliorer leur sort ; que cette espérance leur met les armes à la main contre le Gouvernement actuel ; mais qu'ensuite l'expérience leur fait voir qu'ils se sont trompés et qu'ils n'ont fait qu'empirer leur situation. »*

- Nicolas MACHIAVEL

*« Les bons constituants et législateurs font des bons textes des lois ; mais il faut pour une bonne administration de la justice qu'il y ait des juges qui ont une connaissance approfondie du droit, impartiaux, indépendants, non corrompus et non politisés ».*

- Maître James CHISHIBANJI CIZUNGU

## DÉDICACE

---

À son Excellence monsieur le Premier Ministre, Chef du  
Gouvernement ;

Aux Excellences messieurs les Gouverneurs des provinces ;

Aux Excellences messieurs les Ministres ;

Aux Honorables Députés Nationaux et Provinciaux ;

Aux messieurs les Magistrats et Avocats ;

Que ce livre puisse être une aide pour éviter certaines erreurs  
du passé en matière de motions de censure et de défiance et  
contribuer à la stabilité de nos institutions.

# REMERCIEMENTS

---

Nous adressons nos remerciements :

À notre charmante épouse FURAHA MUKENGERE Dancile ;

À nos enfants Elvid AMANI, Elgrand BARAKA Eldif BAHATI et Fael NEEMA pour les privations consenties et encouragements ;

Aux confrères Maître Thierry CIRIMWAMI MBOYI, Maître Fiat SAFI KISOKO et aux secrétaires Abedy SODA NASIBU ainsi que Flavis MASUMBUKO MUBYALINGWA, tous membres de notre Cabinet d'Avocats, pour leur assistance matérielle et technique ;

Au Professeur et Docteur PURUSI SADIKI pour son concours à la réussite de cet ouvrage.

## AVANT-PROPOS

---

Le Droit écrit est un produit d'importation dans notre pays. Il faut l'étudier pour le connaître. Dans nos sociétés traditionnelles (empires et royaumes qui étaient établis sur l'actuelle République Démocratique du Congo), il n'existait pas une Constitution, ni un Parlement, ni une Cour Constitutionnelle. Il n'y avait pas non plus un mécanisme politique ou juridique par lequel le peuple pourrait déchoir l'Empereur ou le Roi de ses pouvoirs.

La Constitution congolaise du 18/02/2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 codifie l'organisation et l'exercice du pouvoir dans notre pays. Elle énumère limitativement les institutions de la République qui sont : le Président de la République, le Parlement, le Gouvernement et les Cours et Tribunaux.

Elle prévoit à ses articles 167,146, 147, 148 et 198 que le pouvoir exécutif peut dissoudre le pouvoir législatif, mais aussi que ce dernier peut destituer le Chef de l'État à travers le Congrès et mettre en cause la responsabilité du Gouvernement ou d'un membre du Gouvernement par le vote d'une motion de censure ou de défiance.

Dans cet ouvrage, nous avons étudié les principes de la responsabilité politique. Nous avons démontré dans quelles conditions le Gouvernement engage la responsabilité politique sur un programme ou une déclaration de politique générale ou même sur le vote d'un texte. Les élus du peuple peuvent mettre en cause cette responsabilité de l'exécutif par le vote d'une motion de censure ou de défiance. Nous avons élucidé la procédure de vote et les effets juridiques desdites motions.

Nous avons également fait une étude comparative du droit congolais avec le droit français et belge sur la motion de censure, n'ayant pas trouvé les règles similaires dans ces deux législations étrangères en ce qui concerne la motion de défiance. Nous avons présenté et analysé quelques arrêts rendus par la Cour Suprême de Justice faisant office de Cour constitutionnelle en matière des motions de censure et de défiance.

À notre humble avis, ce livre présente un intérêt, à la fois scientifique, social et pratique. Sur le plan scientifique, le lecteur découvrira que nous avons fait ressortir la portée des règles de droit relatives aux motions de censure et de défiance en droit positif congolais. Lesdites motions dérogent à l'exercice de droit commun de recours ; par conséquent, les règles y relatives doivent être interprétées restrictivement. Sur le plan social, mes compatriotes seront intéressés dans la mesure où la stabilité des institutions actuelles conditionne le progrès et le développement du peuple congolais en général et des provinces en particulier. Enfin, le praticien du droit congolais aura ainsi sous la main un outil qui lui facilitera le comportement à adopter sans qu'il ne soit besoin de recourir à la consultation d'un autre manuel. Ce qui lui fera gagner du temps, car celui-ci est précieux.

Il est extrêmement opportun que le présent ouvrage reçoive la large diffusion qu'il mérite auprès du Président de la République, des ministres, députés nationaux, provinciaux, magistrats, avocats, professeurs, acteurs de la société civile, étudiants et de la population congolaise. Ce livre est d'actualité, et ce d'une manière permanente, car il intéresse chaque législature et Gouvernement dans un régime parlementaire.

*L'auteur*

## PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

---

1. Al. : Alinéa
2. Art. : Article
3. Arts. : Articles
4. ASPRO : Assemblée Provinciale
5. B.P. : Boite Postale
6. Bur. : Bureau
7. C.O.C.J. : Code d'Organisation et Compétences Judiciaires
8. GOUPRO. : Gouvernement Provincial
11. Ibid. : Même auteur, même page
12. J.O.R.D.C : Journal Officiel de la République Démocratique du Congo
13. L.G.G.J. : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence
14. Op. Cit. : Opera Citato
15. Ord. : Ordonnance
16. P. : Page
17. P.P. : Plusieurs pages
18. P.N.U.D. : Programme de Nations Unies pour le Développement

P.U.F.	:	Presse Universitaire de France
R.A.	:	Rôle Administratif
R. Const.	:	Rôle Constitutionnel
R.D.C.	:	République Démocratique du Congo
S.K.	:	Sud-Kivu
S.U.R.	:	Soyons Unis pour la Reconstruction
U.C.B.	:	Université Catholique de Bukavu
U.C.L.	:	Université Catholique de Louvain
U.L.K.	:	Université Libre de Kinshasa
V.	:	Voir
Voy.	:	Voyez

# INTRODUCTION

---

La Constitution du 18 février 2006 a si profondément bouleversée l'échiquier politique de l'État congolais que des constitutionnalistes n'hésitent pas à parler d'un changement de République. Les changements les plus importants sont ceux relatifs au régime politique et à la forme de l'État. Tirant les leçons négatives du passé, le constituant congolais a choisi un régime politique à mi-chemin entre les régimes présidentiel et parlementaire. De même, la forme de l'État est à mi-chemin entre l'État unitaire et l'État fédéral. En effet, les provinces sont devenues des entités politiques autonomes avec des compétences exclusives, sans être pour autant des États fédérés. Ces provinces proviennent, par ailleurs, des entités décentralisées que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie<sup>1</sup>.

Cette Constitution a instauré un équilibre institutionnel entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif par l'attribution à chaque pouvoir d'un moyen de se débarrasser de l'autre : droit de dissolution d'un côté, motion de censure de l'autre<sup>2</sup>. Autrement dit, la responsabilité politique du Gouvernement devant les Assemblées a pour contrepartie le droit de dissolution de l'Assemblée nationale et de l'Assemblée provinciale entre les mains du Chef de l'État<sup>3</sup>. Cet équilibre est nécessaire dans un régime démocratique. Aucun développement politique ne peut

---

<sup>1</sup> VUNDUAWA TE PEMAKO, M. KALEMA et Alii, *Mandats, rôles et fonctions des pouvoirs constitués dans le nouveau système politique de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, PNUD, 2007, voir préface de BABACARE CISSE, p. 7.

<sup>2</sup> Constitution, *J.O RD. Congo*, numéro spécial du 18 février 2006, voir les arts. 146 et 148.

<sup>3</sup> B. BRACHET, *Exercices pratiques Droit constitutionnel et Droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 21.

se concevoir sans cet équilibre de force des institutions [...]. L'équilibre de force des institutions Gouvernement-Parlement est un facteur déterminant, et non le moindre, de l'enrichissement de l'État et à travers lui de la société dont il émane<sup>4</sup>.

Cette Constitution prend également soin d'instaurer un équilibre au sommet de l'exécutif entre le Président de la République, jouissant d'une légitimité populaire, et le Premier Ministre, nommé par lui au sein de la majorité parlementaire après consultation de celle-ci. Une fois nommé, le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale<sup>5</sup>.

Il s'ensuit que le Premier Ministre doit bénéficier de la double confiance du Président de la République et de la majorité parlementaire<sup>6</sup>. Il en est de même pour le Gouverneur et Vice-gouverneur de province qui sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale. Ils sont investis par ordonnance du Président de la République et entrent en fonction après approbation du programme du Gouverneur à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée provinciale<sup>7</sup>.

Le maire de la ville, le bourgmestre, le chef de secteur ou de chefferie ainsi que leurs équipes gouvernementales respectives doivent, quant à eux, jouir seulement de la confiance

---

<sup>4</sup> K. GOUDOU, *L'État, la politique et le droit parlementaire en Afrique*, Paris, Berger-Levrault, 1987, p. 12.

<sup>5</sup> K. KINIMBI, « La Constitution de la République Démocratique du Congo », in *Mandats, rôles, et fonctions des pouvoirs constitués dans le nouveau système politique de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, PNUD, 2007, p. 20.

<sup>6</sup> K. KINIMBI, *op cit.*, p. 20.

<sup>7</sup> La Constitution congolaise, *J.O RD. Congo*, numéro spécial du 18 février 2006, art. 198 al.2 et 5.

des assemblées parlementaires devant lesquelles ils sont politiquement responsables<sup>8</sup>.

La Constitution ainsi que d'autres lois organiques de la République Démocratique du Congo prévoient que le contrôle des gouvernements est exercé par les assemblées parlementaires que sont : l'Assemblée nationale et provinciale, les conseils urbain, communal, de secteur et de chefferie. Les membres de ces différents organes délibérants peuvent relever collectivement de leurs fonctions les membres du Gouvernement politique responsable devant leur assemblée, par le vote d'une motion de censure ou de défiance.

Les sanctions parlementaires que sont les motions de censure ou de défiance trouvent leurs sources dans les dispositions des articles 146, 147 et 198 de la Constitution du 18 février 2006.

En effet, l'article 146 de la Constitution congolaise dispose que : « *Le Premier Ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte.*

*L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement ou d'un membre du Gouvernement par le vote d'une motion de censure ou de défiance. La motion de censure contre le Gouvernement n'est valable que si elle est désignée par un quart des membres de l'Assemblée nationale. La motion de défiance contre un membre du Gouvernement n'est recevable que si elle est signée par un dixième des membres de l'Assemblée nationale.*

---

<sup>8</sup> Loi-organique n°08/016 portant Composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leur rapport avec l'État et les provinces, *J.O RD. Congo*, numéro spécial du 7 octobre 2008, voir les arts.36 à 38, 58 et 81.

*Le débat et le vote ne peuvent avoir lieu que quarante-huit heures après le dépôt de la motion. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure ou de défiance qui ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Si la motion de censure ou de défiance est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.*

*Le programme, la déclaration de politique générale ou le texte visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> est considéré comme adopté sauf si une motion de censure est votée dans les conditions prévues aux alinéas 2 et 3 du présent article.*

*Le Premier Ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ».*

Et l'article 147 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution prévoit : « *lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure, le Gouvernement est réputé démissionnaire. Dans ce cas, le Premier Ministre remet la démission du Gouvernement au Président de la République dans les vingt-quatre heures* ».

Enfin, l'article 198 alinéa 8 de la Constitution dispose que : « *Les dispositions des articles 146 et 147 de la présente Constitution s'appliquent, mutatis mutandis, aux membres du Gouvernement provincial* ».

Pour les institutions politiques provinciales, la motion de censure trouve également sa source dans les dispositions des articles 41 et 42 de la loi n°08/012 portant Principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces du 31 juillet 2008<sup>9</sup>.

Pour les entités territoriales décentralisées que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie, la motion de censure tire sa source, sa force juridique, dans les dispositions

---

<sup>9</sup> *J.O RD. Congo*, numéro spécial du 31 juillet 2008.

des articles 36 à 38, 58 et 81 de la loi organique n°08/016 portant Composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces du 7 octobre 2008<sup>10</sup>.

Relevons cependant que la lecture minutieuse de ces dispositions sus-évoquées permet de remarquer sans peine que ni le constituant de 2006 ni le législateur de 2008 n'a défini la motion de censure ni celle de défiance. À défaut d'une définition constitutionnelle ou légale, nous sommes dans l'obligation de recourir à celle réglementaire ou doctrinale.

Ainsi, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la République Démocratique du Congo définit la motion de censure en ces termes : « *c'est l'acte par lequel l'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement conformément aux articles 91, 138, 146 et 147 de la Constitution* »<sup>11</sup>.

Les doctrinaires, quant à eux, la définissent comme un vote hostile à la politique du Gouvernement<sup>12</sup>. Pour Gérard CORNU, c'est un acte par lequel l'Assemblée nationale exprime sa défiance au Gouvernement et le contraint à se retirer<sup>13</sup>. R. GUILLIEN et J. VINCENT précisent que : « *c'est une procédure par laquelle une Assemblée parlementaire met en jeu la responsabilité politique du Gouvernement par un blâme motivé à l'adresse de ce dernier. Le vote d'une motion de censure entraîne la démission forcée du Gouvernement* »<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> *J.O RD. Congo*, numéro spécial du 7 octobre 2008.

<sup>11</sup> Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, *J.O RD. Congo*, du 23 novembre 2006, art.9 al. 5.

<sup>12</sup> *Dictionnaire encyclopédique Larousse*, Paris, Librairie Larousse, 1980, p. 163.

<sup>13</sup> G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 7<sup>ème</sup> édition, Paris, PUF, 2008, p. 138.

<sup>14</sup> R. GUILLIEN et J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, 14<sup>ème</sup> édition,

Enfin, elle est considérée comme étant un moyen pour l'Assemblée nationale, à sa seule initiative, de forcer le gouvernement à la démission<sup>15</sup>. Précisons que le règlement intérieur de chaque Assemblée parlementaire hormis celui du Sénat définit les modalités d'application de ces dispositions relatives aux motions de censure et de défiance. Ainsi pour bien comprendre notre thématique, tout naturellement, nous étudierons, les missions du Parlement en République Démocratique du Congo (chapitre I), les motions de censure et de défiance en droit positif congolais (chapitre II), les motions de censure et de défiance en droit comparé : français et belge (chapitre III), nous terminerons par les analyses de la jurisprudence congolaise sur les motions de censure et de défiance (chapitre IV).

---

Paris, Dalloz, 2003, p. 92.

<sup>15</sup> Art.49 de la Constitution française, <http://fr.wikipedia.org/wiki/article>.

## CHAPITRE I -

# LES MISSIONS DU PARLEMENT EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

---

Le Parlement est une vieille institution qui a pris sa source en Angleterre où les paires (*magnum consilium*) étaient réunis par le Roi. Déjà de grands privilèges étaient accordés aux paires qui ne pouvaient être emprisonnés, ni leurs domestiques, car ils avaient pour rôle d'assister le Roi à tout moment. Progressivement, le *magnum consilium* a été remplacé par les « lords » et les « communes » qui, de nos jours, ont vu leurs privilèges consacrés par un statut leur garantissant et leur assurant la liberté et l'indépendance. Il a fallu attendre 1688 pour voir décider dans un texte officiel que les membres du Parlement sont garantis contre toute poursuite<sup>16</sup>.

Ces privilèges furent suivis de confirmations éclatantes qui ont certainement contribué à faire passer certaines décisions du Parlement dans la législation écrite du pays<sup>17</sup>. Après le XVII<sup>ème</sup> siècle, il est reconnu et décidé que les parlementaires ont le droit de contrôler le Gouvernement dirigé par le lord chancelier, représentant du Roi dans l'exercice de ses fonctions, et qu'ils jouissent à l'égard de toutes les autorités d'une immunité respectée. Cela souleva des controverses et sous le règne de Henri VIII, le Parlement décida que « toute condamnation, exécution, amende, punition, etc. contre un membre du Parlement à raison

---

<sup>16</sup> K. GOUDOU, *op cit...*, p. 12-14.

<sup>17</sup> *Ibid.*

*de bills, discours, ou déclarations au Parlement est entièrement nulle et de nul effet* ». Mais, en 1751, lord Bacon, garde des sceaux, avertit les communes de ne point se mêler d'affaires d'État qui ne les regardaient pas [...] <sup>18</sup>.

Actuellement, en Angleterre, le Parlement est une institution issue des élections, et a pour mission principale de voter les lois, les budgets et de contrôler les ministres <sup>19</sup>.

C'est la Révolution française de 1789 qui fit naître le Parlement en France. Parmi les raisons qui poussèrent au fondement de ce Parlement, il y a la conception selon laquelle : « *il n'est pas bon qu'il y ait un empiètement possible du pouvoir exécutif sur le domaine du pouvoir législatif. C'est une expérience éternelle, dit Montesquieu, que tout homme qui a le pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'où il trouve des limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir il faut que, par la disposition même des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* » <sup>20</sup>.

Ainsi, en France, avec le temps, on a reconnu au Parlement le pouvoir de limiter l'action du Gouvernement en traçant les bornes à l'intérieur desquelles il peut agir. Le Parlement était devenu une institution importante et un pouvoir absolu <sup>21</sup>. À ce jour, en France, le Parlement est considéré comme une Assemblée délibérante ayant pour fonction de voter les lois et de contrôler le Gouvernement <sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> M. DUVERGER, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, P. U.F., 1973, p. 309.

<sup>19</sup> K. GOUDOU, *op cit.*, p. 14. Voir aussi G. CORNU, *op cit.*, p. 646.

<sup>20</sup> M. DUVERGER, *op cit.*, p. 310.

<sup>21</sup> M. DUVERGER, *op cit.*, p. 310.

<sup>22</sup> R. GUILLIEN et J. VIENECENT, *op cit.*, p. 318.

Presque dans tous les pays du monde, l'institution du Parlement a sa propre histoire et exerce les fonctions similaires que celles reconnues au Parlement de l'Angleterre et de la France. C'est le cas par exemple du Parlement de la République Démocratique du Congo, qui trouve ses origines dans l'acquisition à la conférence de Berlin en 1885 par le Roi des belges, Léopold II, du territoire qu'il avait appelé État Indépendant du Congo (EIC en sigle) et qu'il avait ensuite cédé à la Belgique (Congo-Belge), qui à son tour avait commencé à légiférer à travers son Parlement fédéral, sans aucun Congolais en son sein, sur le sort des Congolais et des étrangers qui séjournaient sur ledit territoire<sup>23</sup>. Les Congolais d'origine ont commencé à siéger au Parlement à partir de l'année 1960 suite à l'indépendance acquise par dur labeur.

Aux termes de l'article 100 de la Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée à ce jour, le pouvoir législatif est exercé par un Parlement composé de deux Chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Le Parlement vote les lois. Il contrôle le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics. Chacune des Chambres jouit de l'autonomie administrative et financière et dispose d'une dotation propre<sup>24</sup>. En termes simples, le constituant confie au Parlement les missions de légiférer (Section 1) et de contrôler le pouvoir exécutif (Section 2).

---

<sup>23</sup> Constitution congolaise du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour, *J.O RD. Congo*, numéro spécial du 18 février 2006, arts. 100 et suivants.

<sup>24</sup> *J.O de la RDC*, 52<sup>ème</sup> année, Kinshasa, 5 février 2011, p. 31.

## SECTION 1 – Le vote des lois

L'article 100 de la Constitution prévoit que le Parlement vote les lois. Il importe de définir la loi et de donner la liste des différentes formes de lois.

### I. Définitions de la loi

Sous la plume du bâtonnier Thomas LWANGO, l'on peut lire que le terme « loi » recouvre deux acceptations qu'il importe de préciser : un sens large et un sens restreint. L'expression « règle légale » se rencontre dans ces deux sens :

- La loi au sens strict est l'ensemble des règles de Droit élaborées, adoptées et promulguées en exercice du pouvoir législatif, dans le cadre d'un régime de séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif.
- La loi au sens large inclut les normes qui sont l'œuvre du pouvoir exécutif, lorsque celui-ci prend des règlements. Ces derniers sont des textes qui fixent des normes, mais ces normes sont inférieures aux lois et, dans le cadre d'un système juridique encore strict, les règlements sont inférieurs, subordonnés à la loi. Ils ne peuvent intervenir que pour l'exécution de la loi c'est-à-dire pour déterminer et imposer les mesures d'exécution d'une règle posée par la loi<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> T. LWANGO KASHANVU, *Introduction Générale à l'Etude du Droit*, syllabus, U.C.B., 1997-1998, p. 80.

Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT définissent la loi comme une règle écrite, générale et permanente élaborée par le Parlement<sup>26</sup>.

## II. Les critères de la loi

Quel(s) critère(s) faut-il prendre en compte dans la définition de la loi ? Est-ce le critère organique, le critère formel ou le critère matériel ? Qu'en dit la Constitution ?

### *A) Critère organique*

Aux termes de l'article 100 de la Constitution congolaise du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour<sup>27</sup>: « *Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement composé de deux Chambres : Assemblée nationale et le Sénat...Le Parlement vote les lois* ». Quant à l'article 197 de la même Constitution, il dispose : « *Elle [l'Assemblée provinciale] légifère par voie d'édit* ».

Il résulte de ces deux dispositions que la loi est dictée par le Parlement ou l'Assemblée provinciale selon qu'elle est nationale ou provinciale. En conséquence, le critère organique est bel et bien pris en compte dans la définition de la loi. Qu'en est-il du critère formel ?

---

<sup>26</sup> R. GUILLIEN. et J. VINCENT., *op cit.*, p. 357.

<sup>27</sup> La Constitution congolaise telle que modifiée à ce jour par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant Révision de certains articles.

## ***B) Critère formel***

Une lecture approfondie de la Constitution congolaise du 18 février 2006 complétée par les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale permet d'affirmer que la loi, qu'elle soit nationale ou provinciale, est toujours adoptée suivant une procédure de droit commun, en dépit des spécificités propres que peuvent revêtir les procédures spéciales applicables aux lois organiques, aux lois de finances, aux lois portant autorisation de ratification des traités ou accords internationaux, aux lois d'habilitation législative ou aux lois de révision constitutionnelle. Cette procédure est ponctuée de cinq étapes principales allant de l'initiative de loi à la diffusion de la loi adoptée, en passant par l'amendement, l'adoption, la promulgation et la publication.

S'agissant particulièrement des lois organiques, il importe de souligner qu'elles ne peuvent être soumises à la délibération que quinze jours après leur transmission au Gouvernement et qu'elles ne sont adoptées qu'à la majorité des voix des membres de chaque chambre et, en cas d'échec de la commission mixte paritaire, par l'Assemblée nationale en seconde lecture. En outre, elles ne peuvent être promulguées que lorsque la Cour constitutionnelle impérativement saisie par le Président de la République les a déclarées conformes à la Constitution<sup>28</sup>.

En ce qui concerne les lois de finances, elles obéissent au régime juridique applicable aux lois organiques, en dépit du fait que leur initiative est exclusivement réservée au Gouvernement, lequel doit les prendre au plus tard avant le quinze septembre, faute de quoi, sont accordés les crédits provisoires. Dans le même ordre d'idées, le droit d'amendement des parlementaires est limité dans la mesure où, sauf propositions compensatoires, les propositions desdits parlementaires ne sont pas recevables

---

<sup>28</sup> Art.124 de la Constitution congolaise.

lorsqu'elles ont pour effet de diminuer les recettes ou d'augmenter les dépenses. Quant à leur mise en vigueur, elle peut intervenir avant leur adoption lorsque celle-ci n'a pas eu lieu jusqu'au jour du mois de février de l'exercice budgétaire considéré<sup>29</sup>.

Quant aux lois autorisant la ratification des traités et accords internationaux, il nous suffira de souligner qu'elles n'admettent pas d'amendements. Les lois habilitant le Président de la République à prendre des actes ayant force de loi entrent en vigueur dès leur publication. Leur validité est limitée dans leur matière et dans le temps<sup>30</sup>.

En effet, en ce qui concerne les lois de révision constitutionnelle, il y a lieu d'affirmer qu'elles obéissent également au régime juridique des lois organiques ; encore que le droit d'initiative en la matière est reconnu non seulement au Président de la République ou à la moitié des députés ou sénateurs, mais également à une fraction du peuple congolais estimée à 100000 personnes. Après avoir été adoptées par les deux Chambres à la majorité absolue des voix de chacune d'entre elles, elles sont adoptées définitivement par voie de référendum sinon par le Congrès à la majorité de trois cinquièmes de ses membres. Par ailleurs, nous ne pouvons terminer cette partie de la présente étude sans relever que la révision de la Constitution est exclue pendant l'état de guerre, l'état de siège ou l'état d'urgence, pendant l'intérim à la présidence de la République ou lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat se trouvent empêchés de se réunir librement. Il en est de même si ladite révision a pour objet de porter atteinte à la forme républicaine de l'État, au principe du suffrage universel, à la forme représentative du Gouvernement, au nombre et à la durée des mandats du Président de la République, à l'indépendance du pouvoir judiciaire, au

---

<sup>29</sup> Arts.126 et 127 de la Constitution congolaise.

<sup>30</sup> Art. 129 de la Constitution congolaise.

pluralisme politique ou syndical, ou encore lorsqu'elle a pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne ou de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées<sup>31</sup>.

Il se dégage de ce qui précède que non seulement la loi est prise par le Parlement ou l'Assemblée provinciale (sens organique), mais en plus elle l'est suivant une procédure déterminée, laquelle doit être respectée sous peine de sanction par la Cour constitutionnelle agissant, soit dans le cadre de contrôle *a priori* de la constitutionnalité des lois, soit encore dans celui du contrôle *a posteriori* de constitutionnalité des lois invoqués plus haut (sens formel). Est-ce dire que tous les actes émanant du Parlement sont des lois ? L'examen du critère matériel nous permettra de nous fixer.

### ***C) Critère matériel***

Il résulte des dispositions des articles 122, 123 et 128, relatifs aux domaines de la loi et des actes réglementaires, ainsi que de celles des articles 202 à 205, relatifs à la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces, que si les lois et les actes réglementaires constituent des règles de conduite à caractère général, impersonnel, abstrait et permanent, ils se distinguent néanmoins les uns des autres par le fait que, sous le contrôle de la Cour Constitutionnelle, qu'elles soient organiques ou ordinaires, en fixant les règles<sup>32</sup> ou en se contentant de poser les principes fondamentaux<sup>33</sup>, les lois régissent des matières

---

<sup>31</sup> Arts. 218 à 220 de la Constitution congolaise.

<sup>32</sup> Art.122 de la Constitution congolaise.

<sup>33</sup> Art.123 de la Constitution congolaise.

importantes limitativement déterminées par la Constitution<sup>34</sup> tandis que toutes les autres matières le sont par les actes réglementaires<sup>35</sup>.

En définitive, il y a lieu de définir la loi comme une règle de conduite à caractère général, impersonnel et abstrait (sens matériel) prise par le Parlement national ou provincial (sens organique), selon la procédure législative (sens formel), dans les matières importantes limitativement déterminées dans la Constitution (sens matériel)<sup>36</sup>.

Par le concept de loi, il faut encore entendre un texte voté par le Parlement ou par referendum par opposition à un décret, ordonnance, arrêté ou règlement<sup>37</sup>. C'est une règle écrite, générale et permanente, élaborée par le Parlement<sup>38</sup>. C'est l'expression d'une volonté générale et spéciale. Il est constaté que cette volonté législative doit son caractère spécial tant à la forme dans laquelle elle se manifeste qu'à l'organe dont elle émane. Elle passe par diverses étapes pour prendre naissance et entrer en vigueur, comme il a été dit précédemment<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Sur la liste des lois organiques et ordinaires prévues dans la Constitution du 18 février 2006, lire AKELE ADAU P. et SITA AKELE A., Congo-Afrique n°406, juin-juillet-août 2006, p. 207-241, cité par Marcel WEKTSH'OKONDA K. in *La définition des actes législatifs dans l'arrêt de la Cour Suprême de Justice* n°R Const.051/TSR du 31 juillet 2007 à l'épreuve de la Constitution congolaise du 18 février 2006, <http://www.laconstitution-en-afrique.or/article-19516126.html>.

<sup>35</sup> Art.128 de la Constitution congolaise.

<sup>36</sup> KALUBA DIBWA D., *La saisine du juge Constitutionnel et du juge Administratif Suprême en droit public Congolais, lecture critique de certaines décisions de la Cour Suprême de Justice d'avant la Constitution du 18 février 2006*, Kinshasa, Ed. Eucalyptus, p. 92.

<sup>37</sup> G. CORNU, *op cit.*, p. 549.

<sup>38</sup> R. GUILLIEN et J. VINCENT, *op cit.*, P. 375. Voir aussi S. J. ARNAUD (S/ dir), *Dictionnaire encyclopédique de Théorie et de Sociologie du droit*, L.G.D.J., Paris, 1993, pp. 352-354.

<sup>39</sup> MALBERG Carré de, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris,

### III. Définition des actes législatifs

Aux termes de l'article 162 de la Constitution congolaise du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour : « *Toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire* ». Cette disposition constitutionnelle reprise à l'article 221 de la même Constitution rappelle l'article 6 de l'Ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1983 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires aux termes duquel : « *Le Ministère Public surveille l'exécution des actes législatifs, des actes réglementaires et des jugements* »<sup>40</sup>. Elle se retrouve également à l'article 115 de l'Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la Procédure devant la Cour Suprême de Justice libellé comme suit : « *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* »<sup>41</sup>.

D'après Mbanga MONGA MABANGA, l'expression « actes législatifs » reprise dans ces deux dernières dispositions revêt trois acceptions différentes selon les auteurs <sup>42</sup>. Selon la première acception, par actes législatifs, il convient d'entendre tous les actes juridiques émanant du pouvoir législatif qu'il soit ordinaire ou d'exception, c'est-à-dire les lois et les actes ayant force de loi<sup>43</sup>. Par le contrepied de cette acception, la

---

Sirey, 1920, p. 378. Voir également, T. LWANGO, *op cit.*, pp. 159-190.

<sup>40</sup> Ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1982 portant Code d'OCJ.

<sup>41</sup> Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la CSJ, *J.O de la République du Zaïre*, 23<sup>ème</sup> année, du 1<sup>er</sup> avril 1982. Lire également art. 87-3 de la même ordonnance-loi.

<sup>42</sup> MABANGA MONGA M., *Le contentieux constitutionnel congolais*, Kinshasa, Editions Universitaires Africaines, 1999, pp. 29-31.

<sup>43</sup> *Ibid.*

deuxième acception, défendue notamment par le Professeur Marcel LIHAU, soutient quant à elle que les actes législatifs s'entendent des actes ayant force de loi par opposition aux lois au sens strict<sup>44</sup>.

Enfin, la troisième acception des actes législatifs est celle qui se dégage de l'arrêt RA.320 de la Cour Suprême de Justice du 21 août 1996 selon laquelle « *le vocable actes législatifs (...) couvre non seulement les lois stricto sensu ou les actes ayant force de loi mais également tout document ou acte émanant ou accompli dans l'exercice du pouvoir législatif compris les actes et les procédures intervenus pour la désignation, la présentation et l'investiture d'un Premier Ministre...* » ; de fait, récusant cette acception des actes législatifs comprenant les actes ayant force de loi et les règlements intérieurs du Parlement susceptibles de contrôle de constitutionnalité devant la Cour Suprême de Justice à l'exclusion des lois.

Par ailleurs, sauf à considérer qu'en matière de production normative, le Parlement ne peut agir que dans le respect de la procédure législative, en considérant que : « *le critère matériel joint à celui formel et organique nous fonde à dire qu'en définitive l'acte législatif est une loi au sens matériel et organique* » c'est-à-dire, une loi prise par le Parlement dans l'une des matières limitativement énumérées dans la Constitution. Même s'il évacue le critère formel, KALUBA DIBWA introduit une cinquième acception des actes législatifs.

Laquelle de ces acceptions des actes législatifs correspond aux prévisions constitutionnelles ? La réponse à cette question présente un intérêt capital en matière de contrôle de constitutionnalité des lois au sens strict, lequel sera plus ou moins important selon l'acception des actes législatifs retenue.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

Ainsi, si c'est la première acception qui est retenue, en application de l'article 162 de la Constitution congolaise, le contentieux constitutionnel portera-t-il sur les lois, les actes ayant force de loi et les cas réglementaires, tandis que dans l'hypothèse où la deuxième acception venait à être retenue, le contrôle de constitutionnalité des lois à l'initiative des particuliers ne porterait que sur les actes ayant force de loi et les actes réglementaires à l'exclusion des lois au sens strict.

Aussi, cette dernière acception des actes législatifs devra-t-elle être écartée, d'autant plus qu'on ne voit pas pour quelle raison le particulier pourrait être fondé à introduire un recours en inconstitutionnalité des actes ayant force de loi mais pas des lois au sens strict d'une part, et d'autre part que les actes ayant force de loi non contraire à la Constitution seuls restent en vigueur et non les lois.

Pour en venir à la troisième acception, elle est déjà proche du prescrit de la Constitution du fait qu'elle reprend au nombre des actes législatifs, les lois et les actes ayant force de loi, deux des actes susceptibles de recours en inconstitutionnalité devant la Cour Suprême de Justice auxquels elle ajoute les *« documents et actes émanants ou accomplis dans l'exercice du pouvoir législatif »*.

Cet appendice pose problème dans la mesure où l'on est en droit de se demander quels sont ces documents ou actes émanants ou accomplis dans l'exercice du pouvoir législatif ?

Les différents actes juridiques ne relevant pas de la fonction normative méritent-ils la qualification d'actes législatifs pour la simple raison qu'ils émanent du pouvoir législatif ou du Parlement national ou provincial ? Pareille définition des actes législatifs se heurte aux prescriptions constitutionnelles.

En définitive, en application du critère fonctionnel, nous retiendrons quant à nous que les actes législatifs s'entendent des lois au sens strict, des « ordonnances-lois » autrement appelées « actes ayant force de loi », ainsi que des règlements intérieurs des Chambres du Congrès et des institutions d'appui à la démocratie prévues dans la Constitution, bref des actes juridiques susceptibles du contrôle de constitutionnalité devant la Cour Constitutionnelle.

Cette définition est d'autant plus fondée qu'elle est la seule qui donne tout son sens à l'expression « actes législatifs » utilisés dans d'autres dispositions constitutionnelles et légales précitées. En effet, d'une manière générale, on distingue quatre grandes catégories d'actes réglementaires, les actes parlementaires et les actes judiciaires. Le dénominateur commun des deux premières catégories d'actes juridiques est leur triple caractère général, abstrait et impersonnel qui les sépare de la troisième, laquelle se distingue plutôt par son caractère individuel et concret. Il n'empêche que les lois et les actes ayant force de loi ne sont nullement à confondre aux actes parlementaires, le critère décisif permettant de distinguer les uns des autres étant le critère matériel, ceux-là portant sur les matières limitativement énumérées dans la Constitution tandis que ceux-ci portent sur toutes les autres matières.

Cette définition couvre-t-elle également les actes ayant force de loi ?

#### **IV. Définition des actes ayant force de loi**

Pour l'exécution urgente de son programme, le Gouvernement peut solliciter auprès de l'Assemblée nationale et

du Sénat le droit de prendre des ordonnances dans les matières relevant du domaine de la loi<sup>45</sup>. En vertu de cette habilitation parlementaire, le Président de la République peut prendre des ordonnances-lois à titre exceptionnel, après délibération en conseil des ministres. Bien qu'émanant d'une autorité non investie du pouvoir législatif, ces ordonnances-lois sont des lois au sens matériel. Aussi sont-elles qualifiées d'actes ayant force de loi.

Les actes réglementaires autonomes pris en application de l'article 128 de la Constitution obéissent à la même logique. Toutefois, ces derniers sont plutôt soumis au contrôle de légalité devant les juridictions administratives, tandis que les actes ayant force de loi sont soumis au contrôle de constitutionnalité devant la Cour Constitutionnelle.

On notera en passant que les ordonnances-lois exceptionnelles et les ordonnances-lois d'urgence connues sous régime de la Constitution du 24 juin 1967 ne sont pas prévues dans la Constitution du 18 février 2006 laquelle prévoit cependant les actes législatifs. Toutefois, en cas de circonstances exceptionnelles, pendant l'état de siège ou l'état d'urgence, le Président de la République est habilité à prendre des ordonnances<sup>46</sup>, dont celles dont l'objet relève du domaine de la loi sont des actes de loi ayant force de loi et méritent dès lors la qualification d'actes législatifs.

## **V. La procédure d'élaboration de la loi**

Aux termes des dispositions des articles 100 à 148 de

---

<sup>45</sup> Art. 129 de la Constitution congolaise.

<sup>46</sup> Art.145 de la Constitution congolaise.

la Constitution congolaise telle que révisée à ce jour, un texte ne devient loi qu'après avoir été soumis à une procédure précise. Suivant l'analyse présentée par la doctrine, les diverses étapes par lesquelles doit passer une loi pour prendre naissance et entrer en vigueur sont au nombre de cinq : l'initiative (A), la discussion (B), l'adoption (C), la promulgation et la publication (D-E)<sup>47</sup>.

Toutes ces étapes peuvent être considérées comme faisant partie de la voie législative. Elles sont des facteurs de la législation, des éléments de la procédure législative, en tant que le concours de chacune d'elles et leur réunion totale sont indispensables pour qu'une prescription ou disposition se trouve érigée en loi et puisse produire son effet législatif<sup>48</sup>.

#### ***A) L'initiative des lois***

L'initiative des lois au Congo, en France et en Belgique, appartient concurremment au gouvernement, à chaque député et à chaque sénateur. Si l'initiative est du gouvernement, le texte porte le nom de « projet de loi » ; si l'initiative provient d'un ou plusieurs député(s) ou sénateur(s), le texte prend la dénomination de « proposition de loi »<sup>49</sup>.

En ce qui concerne le projet de loi, au Congo après confection, il doit être transmis par une lettre du Premier Ministre au Président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat. Tandis qu'en France et en Belgique, les projets de loi sont préalablement soumis pour avis au conseil d'État et, éventuellement, au conseil

---

<sup>47</sup> C. DE MALBERG, *op cit.*, p. 778.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Art. 130 de la Constitution congolaise.

économique et social<sup>50</sup>. Les propositions de loi doivent, quant à elles, être déposées par leurs auteurs sur la table du bureau de l'assemblée concernée<sup>51</sup>.

Les projets, ou propositions de lois, ainsi déposés sont inscrits et numérotés dans l'ordre de leur arrivée dans un registre rigoureusement tenu, appelé « le livre bleu ». Le bureau, appuyé s'il y a lieu par la conférence des Présidents, juge de leur recevabilité au regard du respect des conditions de fond et de forme suivantes :

- **Condition de fond :**

- Être bien du domaine de la loi ;
- Ne violer ni la Constitution ni le texte du bloc de constitutionnalité ;
- N'induire aucun déséquilibre au budget de l'État ou d'une collectivité.

- **Condition de forme :**

- Être formulé par écrit, avoir un titre succinct et être accompagné d'un exposé des motifs qui en précise l'économie et l'opportunité ;
- Être rédigé en articles dans un style impératif<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> D. TOURET, *Droit Constitutionnel*, Paris, Editions d'organisation 1991, p. 124. Voir également E. LAGASSE, *Les institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Bruxelles, C.I.A.C.O., 1990, pp. 93-109.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> C. MASUMBUKO B., *Le député provincial : ses missions et ses moyens de contrôle parlementaire*, service de documentation de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu, Bukavu, 2008, p. 4.

Si le texte est jugé recevable, la conférence des Présidents propose son inscription au calendrier d'une session et les modalités de son examen, en commission d'abord ou directement en séance plénière<sup>53</sup>.

Précisons que l'initiative ou présentation aux Chambres du Parlement d'un projet ou proposition de lois n'est pas par elle seule un acte de puissance législative ; et cette observation s'étend à l'amendement, qui n'est qu'une initiative nouvelle se greffant sur une initiative antérieure. Sans doute, l'initiative est une opération essentielle de la procédure législative, car celle-ci ne peut s'ouvrir qu'autant que les Chambres ont été saisies d'un texte à examiner. Et il va de soi que, pour être adoptée, la loi doit d'abord avoir été proposée ; il se peut même que les propositions faites aux Chambres s'imposent à elles, en ce sens qu'elles sont tenues de les prendre en considération et d'en délibérer.

Toutefois, il demeure incontestable que l'initiative n'est pas un acte de décision législative, elle ne fait que donner l'impulsion au travail de la législation ; tout indispensable qu'elle soit, elle ne forme qu'une condition préliminaire de la formation de la loi, et non une partie intégrante de son adoption. Non seulement, en effet, il n'est pas certain d'avance qu'elle aboutisse à cette adoption, mais encore doit-elle effectivement y aboutir. On ne saurait la faire rentrer dans les opérations de puissance législative, car elle ne contient en soi aucun commandement législatif. Ce n'est point dans l'impulsion donnée à la formation de la volonté législative de l'État, mais uniquement dans l'énonciation de cette volonté définitivement formée, que se manifeste la puissance effective de commandement et de domination. Le pouvoir d'initiative attribué à l'exécutif n'est en réalité qu'une conséquence de sa fonction et de son rôle d'administration, et l'exercice par lui de ce pouvoir n'est qu'une

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

manifestation de son activité administrative<sup>54</sup>. L'initiative des lois est suivie d'examens ou de discussions de lois.

## ***B) La discussion de lois***

La discussion en séance plénière peut consister en une discussion générale ou en une discussion que l'on qualifie de particulière.

### *1) La discussion générale*

La discussion de projet ou proposition de loi se fait en deux temps : d'abord un débat général, puis un examen article par article. Elle s'ouvre avec la présentation de la substance et de la philosophie du texte par son auteur. La séance plénière peut décider de poursuivre directement la délibération sur un texte, comme elle peut aussi décider d'en saisir une commission. Une fois que le rapport de la commission est déposé, le Président de la chambre peut l'inscrire dans le projet d'ordre du jour, qui sera fixé par le Bureau après avis de la conférence des Présidents.

La discussion générale sur le rapport de la commission est sanctionnée par une consultation de l'Assemblée sur le passage à la discussion particulière. C'est-à-dire que l'Assemblée plénière est appelée à se prononcer sur le passage à la discussion du texte, article par article<sup>55</sup>.

Au cours de la discussion générale, des questions incidentes peuvent se poser : ce sont les questions préalables et les questions préjudicielles.

---

<sup>54</sup> C. MALBERG, *op cit.*, p. 379.

<sup>55</sup> Règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la République Démocratique du Congo, *J.O RD. Congo*, du 23 novembre 2006, art.128-140.

### **a. Les questions préalables**

Dès la fin de la présentation du projet ou de la proposition de loi par son auteur en séance plénière, tout député ou sénateur, selon le cas, peut poser une question préalable qui est en réalité une procédure permettant de demander que le projet ou la proposition de lois soit rejeté au fond et que la délibération n'ait pas lieu. En fait, il ne s'agit pas d'une démarche à entreprendre à la légère. Elle implique une véritable obligation de motivation de la demande si l'auteur souhaite que l'Assemblée en perçoive le bien-fondé et l'accepte. Dans le cas où la question préalable est adoptée, le projet ou la proposition est rejeté<sup>56</sup>.

### **b. Les questions préjudicielles**

Si la question préalable est rejetée, la discussion s'engage mais, à tout moment de celle-ci et jusqu'à la clôture, un député peut poser une question préjudicielle. Il s'agit d'un mécanisme visant à obtenir soit l'ajournement de la discussion du projet ou de la proposition jusqu'à la satisfaction de certaines conditions, soit le renvoi du dossier à la commission pour un examen approfondi.

Si aucun incident de procédure ne remet en cause la discussion, le député qui le désire prend la parole pour exprimer son appréciation de l'opportunité, du fond et de la forme du texte en débat<sup>57</sup>.

#### *2) Les discussions particulières*

Les discussions particulières sont celles qui, après clôture du débat général, se mènent sur les articles du texte, les uns après les autres. Sauf si l'Assemblée, pour gagner du

---

<sup>56</sup> C. MASUMBUKO, *op cit.*, p. 5.

<sup>57</sup> *Ibid.*

temps, en décide autrement (par exemple, discussion chapitre par chapitre ou titre par titre)<sup>58</sup>.

Les amendements doivent être soutenus par leurs auteurs. Ils sont mis en discussion en commençant par ceux ayant trait à la suppression d'un article puis ceux qui sont les plus éloignés du texte qu'on examine. Dans la discussion sur les amendements, seuls leurs auteurs, un orateur d'avis contraire et la commission ont droit à la parole.

Les propositions de lois, ainsi que les rapports des commissions, peuvent toujours être retirés par leurs auteurs, même au cours de leur discussion. Mais si un autre député les reprend à son compte, la discussion continue.

Les mêmes observations faites par C. DE MALBERG au sujet de l'initiative des lois doivent être reproduites en ce qui concerne l'examen et la discussion de la loi devant les Chambres. De même qu'il appartient naturellement au Gouvernement de proposer et de demander au Parlement toutes les mesures ou réformes législatives dont il croit avoir besoin pour réaliser son programme d'action, il convient également que l'exécutif soit intimement associé aux débats qui précèdent et préparent l'adoption ou le rejet de chaque projet ou proposition de lois.

Dans le régime parlementaire en particulier, le ministre, formé des chefs de la majorité et responsable devant elle de toute l'action gouvernementale, se trouve par la même occasion appelé à guider cette majorité dans l'élaboration des lois et à faire connaître son sentiment sur les mesures législatives édictées, puisque c'est lui qui aura à les appliquer, après qu'elles auront été adoptées. C'est la raison pour laquelle la Constitution assure aux ministres le droit d'entrer aux Chambres, de s'y faire entendre, de s'y mêler à tous leurs travaux.

---

<sup>58</sup> P. WIGNY, *Droit Constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1973, p. 211.

Il résulte de ces textes et de ces motifs que le ministre est investi d'un rôle considérable en matière de délibération des lois. S'il s'agit de projets émanant de sa propre initiative, il ne manquera pas de venir les soutenir devant les assemblées. Quant aux propositions dues à l'initiative Parlementaire, il interviendra partiellement pour les appuyer ou les combattre, selon qu'il les juge ou non opportuns. On résume tout cela en disant que, dans le régime parlementaire, le cabinet ministériel possède la direction de tout travail législatif ; si important que soit son influence dans la préparation des lois.

Il demeure manifeste que l'exécutif n'a pas part à la puissance législative elle-même, car bien que le parlementarisme tende à faire dépendre l'œuvre de la législation du concert et de l'entente entre le ministre et les Chambres, il n'en reste pas moins vrai qu'en définitive les parlementaires possèdent seuls le droit de décision législative et que le Gouvernement ne participe point à l'acte de commandement d'où naît réellement une loi ; il n'est associé qu'aux opérations préalables dont cet acte forme la conclusion, et cette conclusion, qui vient seule donner une valeur impérative à toutes les volontés législatives précédemment arrêtées au cours de la délibération a pour auteur exclusif le Parlement<sup>59</sup>.

Après l'examen ou discussion de lois, le Parlement adopte le projet ou proposition de lois.

### *C) Adoption de lois*

Les projets ou propositions de lois sont adoptés article par article, sauf si l'Assemblée en a décidé autrement. Le Président de l'Assemblée soumet l'ensemble du texte au

---

<sup>59</sup> C. MALBERG, *op cit.*, pp. 380-381.

vote. Avant ou après le vote, un parlementaire peut demander à expliquer son vote. Le cas échéant, l'explication de vote doit être sommaire, d'une durée strictement limitée<sup>60</sup>.

À ce stade, d'autres incidents peuvent surgir, tels que les demandes de seconde lecture en commission pour révision ou coordination. Si une demande de cette nature est présentée, l'Assemblée est appelée à en délibérer<sup>61</sup>. Mais la seconde lecture, ou le renvoi, est de droit quand c'est la commission saisie au fond qui en fait la demande ou qui l'accepte<sup>62</sup>.

En cas de seconde lecture, la commission présente un nouveau rapport écrit ou verbal à l'Assemblée qui ne statue que sur les textes nouveaux<sup>63</sup>. Dans l'hypothèse d'un renvoi en commission pour révision ou coordination, la commission fait les ajustements de la nouvelle rédaction qu'elle présente sans délai à la plénière. Les discussions ne portent que sur la nouvelle rédaction<sup>64</sup>.

Le vote peut se faire par appel nominal, à main levée, debout, assis ou au scrutin secret. Le texte est réputé adopté si la majorité requise par la Constitution est acquise. Dans les quinze jours de son adoption, la loi est transmise au Président de la République pour sa promulgation, cela en République Démocratique du Congo. Il en est de même pour la France et la Belgique<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> C. MALBERG, *op cit.*, p. 6.

<sup>61</sup> F. DELPERE, *Droit Constitutionnel Tome II : les fonctions*, Bruxelles, Ferdinand Larcier, 1988, p. 382.

<sup>62</sup> A. HAURIOU, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Montchrestien, 1970, p. 903.

<sup>63</sup> P. GABORIT et D. GAXIE, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, PUF, 1971, p. 32.

<sup>64</sup> D. TURPIN, *Droit Constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1992, p. 474.

<sup>65</sup> Art. 140 de la Constitution Congolaise.

### ***D-E) La promulgation et la publication des lois***

La promulgation de lois est une prérogative du Président de la République. Elle se définit comme l'acte par lequel le chef de l'État constate officiellement l'existence de la loi et la rend exécutoire.

M. ESMEIN définit la promulgation comme un acte par lequel le chef du pouvoir exécutif déclare exécutoire une loi régulièrement votée par le corps législatif, et il spécifie même que la loi est bien parfaite et définitive, lorsqu'elle a été promulguée par le pouvoir exécutif<sup>66</sup>.

Par cette définition, M. ESMEIN semble entendre que la promulgation n'a qu'un effet déclaratif, et non pas attributif, de force exécutoire, et que, par suite, elle n'est pas un acte de puissance législative. Mais la suite des explications fournies par cet auteur sur la promulgation prouve qu'il se range, concernant cet acte, à la doctrine qui professe que la promulgation est un acte de puissance législative.

Seulement, M. ESMEIN se distingue d'autres en ce qu'il apporte à la doctrine commune un argument nouveau et d'un genre distinct. Son argument capital provient du principe de la séparation des pouvoirs. En effet, d'après M. ESMEIN, la promulgation en même temps qu'elle déclare la loi exécutoire, est aussi l'acte par lequel le chef du pouvoir exécutif donne l'ordre aux agents de l'autorité publique. L'ordre de veiller à son exécution et d'y prêter main forte au besoin.

Or, la nécessité de cet ordre spécial est une conséquence logique de la séparation des pouvoirs. La raison en est que le droit et le devoir de veiller à l'exécution de la loi appartient au pouvoir exécutif : tant que celui-ci n'a pas donné l'ordre d'y procéder, aucune des autorités publiques ne saurait en tirer

---

<sup>66</sup> C. MALBERG, *op cit.*, pp. 380-381.

compte. Ainsi, la promulgation a un fondement spécial. Selon M. ESMEIN, c'est la conséquence directe et nécessaire du système constitutionnel de la séparation des diverses autorités. L'autorité législative peut bien faire des lois. Mais ces lois, encore que parfaites et définitives, ne sauraient s'imposer aux autorités exécutives et contraindre les agents exécutifs à en procurer une exécution, tant que ceux-ci n'ont pas reçu à cet effet un ordre spécial de leur chef propre et séparé, le Président de la République<sup>67</sup>.

Dans les six jours de son adoption, la loi votée est transmise au Président de la République aux fins de promulgation. Celui-ci dispose de quinze jours à compter de la date de la transmission pour promulguer, à moins que dans le délai il ait saisi la Cour constitutionnelle pour contrôler la constitutionnalité de lois. Les cas échéants, la loi ne peut être promulguée que si elle a été déclarée conforme à la Constitution par la Cour qui dispose de quinze jours pour se prononcer. Une loi organique ne peut être promulguée que si la Cour Constitutionnelle, obligatoirement saisie par le Président de la République, l'a déclarée conforme à la Constitution.

Si le Président de la République n'a ni promulgué la loi, ni sollicité une seconde délibération de la loi ou de certains de ses articles dans le délai prescrit, la promulgation est de droit. Le Président de l'Assemblée nationale, du Sénat, ou les deux, transmettent le texte de loi au Journal Officiel pour publication et informent le Président de la République et le Premier Ministre<sup>68</sup>. La loi promulguée entre en vigueur trente jours à partir de la date de sa publication au Journal Officiel, sauf si le législateur en a disposé autrement<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> C. DE MALBERG, *op cit.*, pp. 410-411.

<sup>68</sup> Art. 142 de la Constitution Congolaise.

<sup>69</sup> *Ibid.*

Il serait réducteur, d'une part, de ramener l'action parlementaire au vote de lois, et d'autre part de réduire le contrôle parlementaire du Gouvernement à la seule possibilité de renversement de ce dernier. En réalité, le rôle de contrôle du Gouvernement par le Parlement est une composante constitutionnelle essentielle qui s'exerce par une multitude de canaux, par une symbiose permanente entre Parlement et Gouvernement, comportant tout un jeu d'influences, de freins et d'actions.

Classiquement, on distingue la responsabilité du Gouvernement et l'information du Parlement comme les deux moyens de contrôle parlementaire. Cependant, il est aisé de percevoir qu'il existe une relation intime entre ces deux notions, puisqu'il est impossible de renverser le Gouvernement en n'ayant aucune information concernant son action. Ainsi, finalement, le renversement du Gouvernement peut apparaître comme la sanction de la recherche d'informations par les parlementaires ; c'est-à-dire, comme l'application de cette dernière. Mais il est également possible de considérer la censure du Gouvernement comme un cas limite de la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, d'où la nécessité de moyens efficaces de contrôle parlementaire, qui passe alors par l'information<sup>70</sup>.

### *F) Les différentes sortes de lois*

Il existe plusieurs types de lois, que nous pouvons citer :

- a. **Loi-cadre** : loi qui se borne à poser des principes généraux et à laisser au Gouvernement le soin de les développer en utilisant son pouvoir réglementaire.

---

<sup>70</sup> Le contrôle parlementaire, <http://www.oboulo.com/contrôle-parlementaire-17832.html>.

- b. **Loi organique** : loi votée par le Parlement pour préciser ou compléter les dispositions de la Constitution. La Constitution congolaise du 18/02/2006 telle que modifiée à ce jour prévoit limitativement les cas de recours aux lois organiques.
- c. **Loi de finances** : terme générique désignant les lois qui déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État. Outre l'autorisation de percevoir les impôts de l'État et des entités territoriales décentralisées, et l'ouverture par grande masse de crédit budgétaire de l'État, elles ne peuvent contenir que certaines dispositions législatives ordinaires.
- d. **Loi de programme** : en matière de finances de l'État, regroupement en la forme législative de prévisions d'ouverture, par des lois de finances ultérieures, des autorisations de programmes nécessaires pour assurer le financement d'un ensemble cohérent de réalisations projetées. Celles-ci correspondent ou à des dépenses d'investissement, ou à des dépenses de fonctionnement très importantes appelées à s'échelonner sur une série d'années.
- e. **Loi ordinaire** : loi votée par le Parlement selon la procédure législative établie par la Constitution. Cette définition fait appel exclusivement aux critères organique et formel.
- f. **Loi référendaire** : loi résultant de l'adoption par référendum d'un projet de loi soumis au peuple par le Président de la République, dans les cas et selon la procédure de l'art.161 de la Constitution congolaise du 18/02/2006 telle que modifiée à ce jour.
- g. **Loi de validation** : loi votée par le Parlement pour conforter *a posteriori* une situation juridiquement

contestable de manière à la rendre définitive et insusceptible d'annulation.

- h. **Loi uniforme** : elle désigne une législation contenue dans une convention internationale et qui réalise, entre les États ayant ratifié cette convention, une unification du droit dans les matières visées par le traité, comme par exemple le traité relatif à l'Organisation et l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (traité OHADA)<sup>71</sup>.
- i. **Loi constitutionnelle** : loi de révision de la Constitution adoptée selon la procédure prévue par cette dernière (cette expression est aussi employée pour désigner la Constitution elle-même).
- j. **Loi fondamentale** : au sens singulier ou au pluriel, expression désignant officiellement la Constitution ou l'ensemble des textes formant la Constitution d'un pays, par exemple la loi fondamentale du 19/05/1960 relatives aux structures du Congo<sup>72</sup>.

### **G) Les domaines de la loi et celui du règlement<sup>73</sup>**

Il est impérieux de préciser que la loi fixe les règles concernant :

- Les droits civiques et les garanties fondamentales

---

<sup>71</sup> Code pratique OHADA, *Traité, Actes Uniformes et Règlements annotés*, Editions Francis LEFEBVRE, 2016, p. 15-179.

<sup>72</sup> Loi fondamentale du 19/05/1960 relatives aux structures du Congo, IYELEZA M., MASIKA K. et ISENGINGO K., in *Recueil des textes constitutionnels de la République du Zaïre*, Kinshasa, éditions ise-consult, 1991, p. 5.

<sup>73</sup> Arts. 122, 123 et 128 de la Constitution congolaise.

accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;

- Le régime électoral ;
- Les finances publiques ;
- Les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- La nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- La détermination des infractions et des peines qui leurs sont applicables, la procédure pénale, l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire, la création des nouveaux ordres des juridictions, le statut des magistrats, le régime juridique du conseil supérieur de la magistrature ;
- L'organisation du barreau, l'assistance judiciaire et la représentation en justice ;
- Le commerce, le régime de la propriété des droits et des obligations civiles et commerciales ;
- L'amnistie et l'extradition ;
- L'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, le régime d'émission de la monnaie ;
- Les emprunts et les engagements financiers de l'État ;
- Les statuts des agents de carrière des services publics de l'État, du personnel de l'enseignement supérieur,

universitaire et de la recherche scientifique ;

- Les Forces armées, la Police et les services de sécurité ;
- Le droit du travail et de la sécurité sociale ;
- L'organisation générale de la défense et de la Police nationale, le mode de recrutement des membres des Forces armées et de la Police nationale, l'avancement, les droits et l'obligation des militaires et du personnel de la police.

Il est important de souligner aussi que la loi détermine les principes fondamentaux concernant :

- La libre administration des provinces et des entités territoriales décentralisées, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- La création des entreprises, établissements et organismes publics ;
- Le régime foncier, minier, forestier et immobilier ;
- La mutualité et l'épargne ;
- L'enseignement et la santé ;
- Le régime pénitentiaire ;
- Le pluralisme politique et syndical ;
- Le droit de grève ;
- L'organisation des médias ;
- La recherche scientifique et technologique ;
- La coopérative ;

- La culture et les arts ;
- Les sports et loisirs ;
- L’agriculture, l’élevage, la pêche et l’aquaculture ;
- La protection de l’environnement et le tourisme ;
- La protection des groupes vulnérables.

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Les textes à caractère de loi intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret si la Cour constitutionnelle, à la demande du Gouvernement, a déclaré qu’ils ont un caractère réglementaire en vertu de l’alinéa précédent.

---

## **SECTION 2 - Le contrôle du pouvoir exécutif**

À cette fin, la Constitution de la République Démocratique du Congo, en son article 138, a organisé ou précisé un certain nombre de moyens d’information du Parlement sur le Gouvernement. Il s’agit notamment des questions orales ou écrites (I), d’actualité (II), de l’interpellation (III), de la commission d’enquête (IV) et de l’audition par les commissions permanentes (V). Ces moyens d’informations ont pour objet de permettre ou d’améliorer le dialogue entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> J. GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, 11<sup>ème</sup> édition,

## I. Questions orales ou écrites

En droit constitutionnel, une question orale ou écrite est une demande de renseignement adressée par un parlementaire à un membre du Gouvernement qui doit répondre dans un délai relativement bref.

La question orale ne peut être posée qu'en session ordinaire. L'auteur d'une question orale précise dans sa lettre si sa question donne lieu ou non à un débat. L'auteur d'une question orale sans débat expose celle-ci en plénière pendant une durée qui ne peut dépasser dix minutes. Le membre du Gouvernement dispose de vingt minutes au maximum pour donner sa réponse. Après celle-ci, le Président de la séance donne la parole à l'auteur de la question pour conclure pendant vingt minutes.

Lorsque la question orale donne lieu à un débat, le Président de séance, après l'exposé de l'auteur de la question et la réponse du membre du Gouvernement, organise le débat au vu de la liste des auteurs inscrits et donne la parole à chacun d'eux pour le temps de parole qu'il impartit et qui ne peut dépasser cinq minutes. Et l'auteur de la question ouvre le débat. Après la réplique du membre du Gouvernement, le Président redonne la parole à l'auteur de la question pour conclure pendant vingt minutes<sup>75</sup>.

La question écrite, quant à elle, peut être posée pendant ou en dehors des sessions. Le membre du Gouvernement, saisi de la question écrite, envoie sa réponse au bureau de l'Assemblée concernée endéans quinze jours à dater de la réception de la question ; si la réponse ne parvient pas au bureau dans ce délai, la question écrite fait l'objet d'une interpellation. La question

---

Paris, Montchrestien, 1999, P. 780. Voir aussi A. HAURIUO, *op cit.*, pp. 871-872.

<sup>75</sup> Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, *J.O RD. Congo*, du 23 novembre 2006, arts.153-164.

et la réponse y afférente sont publiées mensuellement dans le bulletin des questions et réponses qui paraît pendant la session<sup>76</sup>.

## II. Question d'actualité

Tout député peut, pendant les sessions, requérir du Gouvernement des éclaircissements sur un problème qu'il juge important. La question est formulée par écrit, avec concision. Elle est déposée au bureau de l'Assemblée qui la transmet au destinataire. Ce dernier y répond au cours de la plénière programmée à cet effet, dans les soixante-douze heures de la réception par lui du texte de la question<sup>77</sup>.

En session ordinaire, l'Assemblée nationale de la République Démocratique du Congo réserve la journée de mercredi aux questions d'actualités posées aux membres du Gouvernement. La séance prévue à cet effet est programmée dans l'après-midi pour une durée de trois heures au plus.

Le Président de séance donne la parole alternativement à chaque député pour exposer sa ou ses questions auxquelles les membres concernés du Gouvernement répondent au fur et à mesure qu'elles sont posées<sup>78</sup>. La séance est clôturée après la réponse donnée au dernier député par les membres du Gouvernement.

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*, arts.154-164, arts.168-170, B. BIBOMBE, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, syllabus, U.C.B., 2002-2003, p. 138.

<sup>78</sup> Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, *J.O RD. Congo*, du 23 novembre 2006, arts.153-164, arts.168-170.

### III. L'interpellation

L'interpellation est une demande d'explication adressée au Gouvernement ou à ses membres les invitant à se justifier, selon le cas, sur l'exercice de leur autorité ou sur la gestion d'une entreprise publique, d'un établissement ou d'un service public. Elle peut être initiée à tout moment de la session ordinaire. En session extraordinaire, l'interpellation ne peut avoir lieu que si elle est préalablement inscrite à l'ordre du jour fixé dans l'acte de convocation<sup>79</sup>.

Le député, qui se propose d'interpeller le Gouvernement ou l'un de ses membres, doit faire connaître au bureau de l'Assemblée inscrit l'interpellation à l'ordre du jour de la séance la plus proche, au cours de laquelle son auteur est invité à en expliquer le contenu et les motifs à l'Assemblée plénière. Si l'objet de l'interpellation est approuvé, elle est inscrite en priorité au calendrier des travaux.

L'interpellé se présente devant l'Assemblée dans le délai de huit jours francs à dater de la notification de l'interpellation. Si l'objet de l'interpellation concerne la politique générale du Gouvernement, le chef du Gouvernement est chargé d'y répondre à l'Assemblée plénière programmée à cet effet, l'interpellé donne ses explications après l'exposé de l'interpellateur. Le Président de séance ouvre le débat en invitant les députés inscrits à faire leurs interventions. Ces interventions sont suivies par la réponse en réplique de l'interpellé. Le débat est clos par la dernière réplique de l'interpellateur<sup>80</sup>.

Les conclusions du débat comportent, le cas échéant, les recommandations ou les motions (de confiance, de censure ou de défiance). Ces conclusions font l'objet d'un rapport approuvé

---

<sup>79</sup> C. MASUMBUKO, *op cit.*, p. 7.

<sup>80</sup> R. GUILLIEN et J. VINCENT, *op cit.*, p. 307.

par la plénière et transmis, selon le cas, au chef du Gouvernement ou au ministre de tutelle par le bureau de l'Assemblée dans les soixante-douze heures suivant la clôture du débat. Un autre moyen de contrôle parlementaire est la commission d'enquête.

#### **IV. La commission d'enquête**

La commission d'enquête a pour objet de recueillir les éléments d'informations les plus complets sur des faits dont l'Assemblée n'est pas ou insuffisamment éclairée et de soumettre ses conclusions à la plénière. Elle peut être chargée d'examiner la gestion administrative, financière et technique du Gouvernement, d'une entreprise publique, d'un établissement ou d'un service public.

Cette commission est créée dans une chambre par une résolution adoptée à la majorité. Si le Gouvernement ne souhaite pas la constitution d'une commission d'enquête, il s'efforcera d'empêcher l'inscription de la résolution à l'ordre du jour, ce qui lui est facile s'il contrôle la conférence des Présidents<sup>81</sup>.

Pour éviter que l'opposition ne voie ses propositions de création de commission d'enquête systématiquement non débattues, l'on peut prévoir que chaque groupe puisse obtenir chaque année l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution tendant à la création d'une telle commission.

La commission est formée pour recueillir des informations soit sur des faits déterminés « affaires », « scandales », soit sur les questions administratives, financières et techniques du Gouvernement, d'une entreprise publique,

---

<sup>81</sup> P. GABORIT et D. GAXIE, *op cit.*, p. 32.

d'un établissement, d'un service public. Son examen ne peut concerner des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires, l'indépendance de la justice risquant d'être compromise par l'ingérence des Parlementaires, ou simplement par l'instruction parallèle menée par eux, et par la publication de ses résultats. Si une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, celle-ci doit mettre fin immédiatement à ses travaux ; encore faut-il que l'Assemblée estime que l'objet de l'information judiciaire est identique à celui de la commission<sup>82</sup>.

## **V. L'audition par les commissions permanentes**

Les commissions permanentes assurent, dans les limites de leurs spécialités respectives, l'information d'une Assemblée parlementaire aux fins de l'exercice de son contrôle sur la politique du Gouvernement, par l'audition des membres du Gouvernement.

La demande d'audition est introduite par le Président de la commission concernée auprès du bureau de l'Assemblée qui la transmet à un membre du Gouvernement. L'Assemblée plénière peut également la demander à une des commissions permanentes dans le cadre d'une pétition dont elle est saisie en vertu de la Constitution.

Dans le cadre de leur rôle d'information de l'Assemblée, les commissions permanentes peuvent confier à certains de leurs membres, une mission d'information au pays ou à l'étranger pour une durée qui ne peut dépasser quinze jours. Les auditions en commissions et les missions d'information donnent lieu aux

---

<sup>82</sup> *Ibid.*

rapports d'information qui sont distribués aux parlementaires. Ces rapports peuvent être publiés si la commission permanente en fait la demande. Toutefois, le rapport, par suite d'une pétition, peut donner lieu à un débat sur décision de la conférence des Présidents. Dans ce cas, le débat se déroule selon la procédure prévue pour les questions orales, le Président de commission faisant office d'auteur de la question<sup>83</sup>.

---

## **SECTION 3 - Théorie des actes parlementaires**

Le Parlement en se fondant soit sur la Constitution, soit sur une loi, soit sur son règlement intérieur, dans l'exercice de ses attributions, prend diverses décisions qualifiées « d'actes parlementaires » qui ne sont ni des actes législatifs ni des actes réglementaires et encore moins des actes juridictionnels.

### **I. Définition des actes parlementaires ou d'Assemblées**

En ce qui nous concerne, nous pouvons définir les actes parlementaires comme des actes adoptés par le Parlement dans l'exercice de ses attributions de contrôle parlementaire,

---

<sup>83</sup> P. GABORIT et D. GAXIE, *op cit.*, p. 34.

de l'organisation de son administration interne et des relations entre cette institution et les deux autres pouvoirs (exécutif et judiciaire). Il s'agit notamment de la motion de censure ou de défiance, de la validation de mandat des membres des Chambres parlementaires, etc...

Les actes parlementaires sont adoptés par une chambre parlementaire sans être communiqués à l'autre chambre dans un régime bicaméral et ils ne sont pas soumis à la promulgation par le Président de la République. Certains doctrinaires estiment que les actes parlementaires jouissent d'une immunité juridictionnelle.

## **II. Les actes parlementaires relatifs à l'administration interne du Parlement**

Il y a lieu de citer :

- L'installation du bureau provisoire dirigé par le doyen d'âge assisté de deux moins âgés ;
- La vérification et validation des mandats des membres des Chambres<sup>84</sup> ;
- La désignation des membres des bureaux des Chambres et des commissions parlementaires<sup>85</sup> ;
- L'élaboration et l'adoption du règlement intérieur ;

---

<sup>84</sup> Art.114 de la Constitution congolaise.

<sup>85</sup> Art.114 de la Constitution congolaise.

- La mise en place des commissions parlementaires<sup>86</sup>.

### **III. Les actes parlementaires relatifs au contrôle parlementaire**

L'on notera :

- L'adoption du programme du Gouvernement<sup>87</sup> ;
- L'investiture des membres du Gouvernement national<sup>88</sup> et du Gouvernement provincial à l'exclusion du Gouverneur et du Vice-Gouverneur de provinces, investis par le Président de la République<sup>89</sup> ;
- L'adoption d'une motion de censure, motion de défiance, motion d'approbation, résolution, recommandation, etc. ;
- Questions orales, écrites et d'actualité, d'interpellation, les travaux de la commission d'enquête, les travaux d'audition par la commission permutante.

---

<sup>86</sup> Art. 113 de la Constitution congolaise.

<sup>87</sup> Arts. 90 et 198 de la Constitution congolaise.

<sup>88</sup> Art. 90 de la Constitution congolaise.

<sup>89</sup> Art. 198 de la Constitution congolaise.

#### **IV. Les autres actes parlementaires**

Il s'agit de :

- La délégation des pouvoirs au profit du Parlement national ou provincial selon le cas<sup>90</sup>;
- La sollicitation des avis au Conseil économique et social<sup>91</sup> ;
- L'autorisation de la proclamation de l'état d'urgence, de l'état de siège ou de la déclaration de guerre<sup>92</sup> ;
- La prorogation de l'état de siège ou de l'état d'urgence<sup>93</sup> ;
- La proclamation de la fin de l'état de siège ou de l'état d'urgence<sup>94</sup> ;
- L'audition des messages et du discours du Président de la République sur l'état de la Nation<sup>95</sup> ;
- La désignation de trois membres de la Cour Constitutionnelle<sup>96</sup> ;
- L'émission des avis en rapport avec la nomination des membres de la Cour des Comptes<sup>97</sup> ;

---

<sup>90</sup> Art. 205 de la Constitution congolaise.

<sup>91</sup> Art. 208 de la Constitution congolaise.

<sup>92</sup> Arts. 85, 86 et 119 de la constitution Congolaise.

<sup>93</sup> Art. 144 de la Constitution congolaise.

<sup>94</sup> Art. 144 de la Constitution congolaise.

<sup>95</sup> Arts 77 et 119 de la Constitution congolaise.

<sup>96</sup> Arts. 119 et 158 de la Constitution congolaise.

<sup>97</sup> Art. 178 de la Constitution congolaise.

- L'autorisation d'arrestation ou de poursuites à charge des parlementaires<sup>98</sup> ;
- L'autorisation des poursuites et mise en accusation du Président de la République et du Premier Ministre<sup>99</sup> ;
- L'intérim du Président de la République<sup>100</sup> ;
- La saisine de la Cour constitutionnelle en vue de l'appréciation de la constitutionnalité des lois, des règlements intérieurs des Chambres et du Congrès ainsi que celle des traités internationaux ;
- L'émission des avis sur la dissolution de l'Assemblée nationale<sup>101</sup> ;
- Il en est ainsi notamment de l'octroi de la naturalisation<sup>102</sup> ;
- L'octroi d'une concession foncière d'une superficie supérieure ou égale à 2000 hectares (terres rurales) et supérieure ou égale à 100 hectares (terres urbaines)<sup>103</sup>.

---

<sup>98</sup> Art. 107 de la Constitution congolaise.

<sup>99</sup> Art. 166 de la Constitution congolaise.

<sup>100</sup> Art. 75 de la Constitution congolaise.

<sup>101</sup> Art. 148 de la Constitution congolaise.

<sup>102</sup> KANDOLO ON'OFUKU WA KANDOLO, « Impact des droits de l'homme sur les principales innovations apportées par la Loi n°04/020 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise », *Les Analyses juridiques* n°11/2007, janvier-février-mars-avril, pp. 26-35.

<sup>103</sup> Loi n°73-021 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de sûretés, *J.O RD. Congo*, avril 2006, art. 183.

## CHAPITRE II -

# LES MOTIONS DE CENSURE ET DE DÉFIANCE EN DROIT POSITIF CONGOLAIS

---

Parler d'une motion de censure ou de défiance équivaut à expliquer que le Parlement a le pouvoir de mettre en cause par un vote hostile l'existence même d'un Gouvernement ou la révocation d'un ministre national ou provincial par une Assemblée parlementaire dans un régime parlementaire<sup>104</sup>.

À cet égard, en dépit de l'étendue des prérogatives que la Constitution attribue au Président de la République, la Constitution congolaise, organise un régime de nature parlementaire, puisqu'elle prévoit que le Gouvernement est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues par les dispositions pertinentes<sup>105</sup>. Ainsi, il importe de définir la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, de dégager le principe qui le gouverne (section 1) de faire une application de théories en droit congolais (section 2) et enfin d'étudier la procédure de vote et les effets juridiques de la motion de censure (section 3).

---

<sup>104</sup> La responsabilité du Gouvernement, <http://assemblée-nationale.fr>.

<sup>105</sup> Art. 90 de la Constitution Congolaise.

## **SECTION 1- Définition et principe de la responsabilité du Gouvernement devant le parlement**

L'article 91 alinéa 5 de la Constitution congolaise telle que révisée à ce jour prévoit que : « *le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale dans les conditions prévues aux articles 90, 100, 146 et 147* ». La responsabilité à laquelle le constituant du 18 février 2006 fait allusion est la responsabilité politique, différente des responsabilités civile, pénale et administrative. Il importe de définir la responsabilité politique et d'en donner les principes.

### **I. Définition de la responsabilité politique**

La responsabilité politique du Gouvernement, en droit constitutionnel, désigne l'obligation pour le Gouvernement, en régime parlementaire, de jouir de la confiance du Parlement qui, en la lui refusant, le contraint à démissionner. Autrement dit, il s'agit de la démission du Gouvernement quand il perd l'accord de la Chambre sur leur politique<sup>106</sup>.

En général, la responsabilité politique du Gouvernement s'identifie à l'idée de révocation, mais l'extrême souplesse d'interprétation des dispositions juridiques entraîne une confusion qui semble jouer dans trois directions :

- En premier lieu, elle affecte le sens du concept de

---

<sup>106</sup> Qu'est-ce que la responsabilité politique, <http://philippsegur.free.fr/responsabilitépolitique.html>. Voir aussi <http://oboulo.com/responsabilité-politique-gouvernement-5<sup>ème</sup>république.html>, [www.ledroitpublic.com](http://www.ledroitpublic.com).

« responsabilité », puisqu'il semble évident que la responsabilité est un moyen d'action, de contrôle, de pression et d'influence.

- En second lieu, la confusion porte sur l'objet de la responsabilité politique, car il faut admettre comme un fait acquis qu'elle désigne aussi bien le contrôle exercé par les parlementaires sur la politique du Gouvernement que la pression exercée par ce dernier sur sa majorité.
- En troisième lieu, la confusion porte sur la nature de la responsabilité politique puisqu'il y a, en effet, une contradiction entre l'affirmation implicite de sa nature technico-juridique et une certaine tendance à considérer qu'elle peut déborder du cadre de la règle constitutionnelle en fonction du jeu politique<sup>107</sup>.

Ainsi, il faut différencier la responsabilité politique des autres types de responsabilité. La responsabilité pénale est une obligation de répondre de ses actes délictueux en subissant une sanction pénale dans les conditions et selon les formes prescrites par la loi. Le fait générateur de la responsabilité pénale est l'infraction et seul peut en être déclaré responsable celui qui l'a personnellement commise. L'objet de cette responsabilité est la punition du coupable. Sa mise en œuvre suppose nécessairement l'intervention de l'autorité publique dans le cadre d'un procès pénal<sup>108</sup>.

Il faut également différencier la responsabilité politique de la responsabilité civile. La responsabilité civile est encourue par l'auteur d'un dommage qui doit réparer, le plus souvent par

---

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> F. DESPORTES et F. LEGUNEHEC, « Droit Pénal Général », *Economica*, Paris, 2004, p. 383. Voir aussi A. LINGANGA, « Droit Pénal Général Congolais », *Syllabus*, U.L.K., 1998-1999, pp. 144-147.

l'allocation de dommages et intérêts, le préjudice qui en résulte. La cause de cette responsabilité ou encore son fait générateur est, selon le cas, l'existence d'une faute civile ou, dans les hypothèses toujours plus nombreuses de responsabilité sans faute, le simple fait d'être à l'origine du dommage. L'objet de la responsabilité civile est la réparation du dommage, et le responsable n'est pas toujours celui qui en est personnellement la cause. La mise en œuvre de cette responsabilité n'est pas nécessairement contentieuse, le responsable pouvant accepter spontanément de réparer le préjudice. En cas de litige, les juridictions civiles sont compétentes<sup>109</sup>. Par contre, pour la responsabilité politique du Gouvernement, ni les juridictions de l'ordre judiciaire ni celles de l'ordre administratif ne sont compétentes pour trancher le litige y relatif.

La mise en œuvre de la responsabilité politique n'est pas soumise aux mêmes impératifs que ceux de la responsabilité civile ou pénale. Les procédures de mise en jeu de la responsabilité politique sont spéciales ce qui signifie qu'elles ne sont pas comparables aux procédures juridictionnelles instituées pour apprécier d'autres régimes juridiques de responsabilités (civile, pénale et administrative).

Le régime juridique de la responsabilité politique est opératoire dès lors que sont réunies les trois conditions cumulatives ci-après : un déclenchement hétéronome, une claire manifestation de volonté et une sanction révocatoire.

Cela dit, nous savons quel est le principe qui guide la responsabilité politique qui, du reste, est spécifique

---

<sup>109</sup> F. DESPORTES et F. LEGUNEHEC, *op cit.*, p. 383. Voir aussi JC MUBALAMA, « Responsabilité, Solidarité, Sécurité, à la recherche d'un mécanisme de socialisation des risques liés à la contamination par le virus du sida en Afrique subsaharienne », *Thèse*, U.C.L., pp. 142-176.

## II. Principe de la responsabilité politique du Gouvernement

Le principe est que le Gouvernement doit jouir de la confiance du Parlement pour gouverner. Autrement dit, le Gouvernement définit librement sa politique, mais il ne peut la mettre en œuvre, et rester au pouvoir, que s'il a la confiance du Parlement<sup>110</sup>.

Ainsi, le Gouvernement est responsable politiquement de son action devant les élus de la Nation. En cas de désaccord entre le législatif et l'exécutif sur cette action, le premier (et en général seule l'Assemblée nationale<sup>111</sup>) peut révoquer le second en l'obligeant à démissionner. Le résultat peut être obtenu par l'intermédiaire de deux procédures :

- Le refus de la confiance, à la suite de l'initiative du Gouvernement qui engage sa responsabilité devant le Parlement en posant la question de confiance. Un vote négatif en réponse entraîne sa chute. Dans la pratique, le rôle de cette procédure est la suivante : le Gouvernement pose la question de confiance pour éprouver sa majorité, s'assurer de son soutien, tenter de la résoudre lorsqu'elle semble se déliter, la mettre en face de ses responsabilités, ou encore faire avancer la discussion d'une loi, donner à cette majorité le choix entre la confirmation de son appui et l'ouverture d'une crise. Elle apparaît comme un moyen de pression du Gouvernement sur sa majorité, qui parfois tourne mal.

---

<sup>110</sup> P. ARDENT, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 16<sup>ème</sup> édition, Paris, L.G.D.J., 2004, p. 206.

<sup>111</sup> Arts. 90 et 91 de la Constitution congolaise telle que révisé à ce jour.

- Le vote d’une motion de censure dont les parlementaires prennent eux-mêmes l’initiative. Si le texte de la motion est adopté, le Gouvernement doit se retirer.

En déposant la motion de censure, les parlementaires signifient au Gouvernement leurs désaccords, ils tentent de le renverser. Cette procédure met moins en cause la régularité ou la légalité de l’action gouvernementale que son opportunité. Les parlementaires estiment qu’il n’est pas souhaitable de s’engager, ou de persévérer, dans la voie tracée par l’exécutif ; ils veulent le sanctionner, ou ils refusent une décision qu’on leur demande d’approuver, le conflit étant si grave qu’ils cherchent un nouveau partenaire. Si c’est impossible car l’opposition est trop facile et que la motion ne recueille pas la majorité, ils auront pris l’opinion à témoin de leur désapprobation vis-à-vis de la politique de l’exécutif ou de telle mesure préconisée par ce dernier<sup>112</sup>.

Ceci dit, voyons maintenant l’application de ces théories développées ci-haut en droit positif congolais.

---

## **SECTION 2 - La mise en cause de la responsabilité du gouvernement ou de l’un des ministres**

L’article 146 de la Constitution congolaise du 18 février 2006 organise la responsabilité politique du Gouvernement

---

<sup>112</sup> P. ARDENT, *op cit.*, p. 206.

devant le Parlement. En cela, il donne à la Constitution un des traits principaux du régime parlementaire. Il s'agit cependant d'un parlementarisme nationalisé, c'est-à-dire cherchant à assurer la stabilité du Gouvernement. Il comprend 5 alinéas et constitue un des éléments forts pour permettre d'éviter les crises ministérielles.

Il organise : l'engagement de responsabilité sur un programme (dite aussi question de confiance) à l'initiative du Gouvernement ; la motion de censure à l'initiative de l'Assemblée nationale ; l'engagement de responsabilité sur un texte, ceci est le point le plus original qui permet au Gouvernement de forcer l'adoption d'un texte, sauf si l'Assemblée est prête à le renverser ; la possibilité enfin pour le Gouvernement de demander l'approbation de sa politique par le Sénat, cette dernière ou son refus éventuel étant dépourvu d'effets juridiques.

Par cette procédure, le Premier Ministre demande aux parlementaires qui l'aiment de le suivre et de le manifester par un vote positif de son programme ou de sa déclaration de politique générale<sup>113</sup>.

## **I. L'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement sur un programme ou une déclaration de politique générale**

Dans ce sens, l'article 146 alinéas 1 et 4 de la Constitution congolaise dispose que « *le Premier Ministre peut, après délibération du conseil de ministres, engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur*

---

<sup>113</sup> J. GICQUEL, *op cit.*, p. 787.

*son programme, sur une déclaration de politique générale [...]. Le programme, la déclaration de politique générale, [...] visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> est considéré comme adapté sauf si une motion de censure est votée dans les conditions prévues aux alinéas 2 et 3 du présent article ».*

Certains concepts de ce texte attirent particulièrement notre attention. Il s'agit notamment de : « peut », « délibération du conseil des ministres », « programme » et « déclaration de politique générale ».

Le mot « peut » dans l'article 146 alinéa 1<sup>er</sup> peut s'interpréter comme une simple faculté privilégiant la séparation des pouvoirs et les prérogatives du Premier Ministre pour engager la responsabilité politique de son Gouvernement<sup>114</sup>. Le verbe, le mode et le temps utilisés par le constituant montre qu'il exprime une simple faculté et non un commandement : « peut » signifie « si le Premier Ministre le veut » et non « doit engager la responsabilité politique du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale ».

La pratique des régimes parlementaires est que le Premier Ministre ou le Gouvernement soit investi par le Parlement ou par sa Chambre basse. Par exemple, la loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo prévoyait qu'après sa constitution, le Gouvernement se présente devant des Chambres en vue d'obtenir la confiance. Celle-ci est acquise à la majorité absolue des voix de tous les membres qui les composent<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Art. 146 de la Constitution congolaise.

<sup>115</sup> Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, art. 42, IYELEZA M., MASIKA K. et ISENGINGO K., in *Recueil des textes constitutionnels de la République du Zaïre*, Kinshasa, édition ise-consult, p. 5.

Pour l'article 146 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution congolaise, le Gouvernement existe du fait de sa nomination par le Président de la République sans référence à une éventuelle investiture par l'Assemblée nationale<sup>116</sup>. Les articles 90 alinéa 5 et 95 alinéa 5 précisent, en faisant référence aux articles 146 et 147, que le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale ; la Constitution ne conditionne aucun des pouvoirs du Gouvernement à la question de confiance.

La désapprobation du programme ou d'une déclaration de politique générale du Gouvernement amène les députés à adopter une motion de censure contre le Gouvernement et oblige le Premier Ministre à remettre au Président de la République la démission de son Gouvernement.

L'article 146 alinéa 1<sup>er</sup> mentionne également l'obligation de « délibération en conseil des ministres ». La doctrine s'est interrogée pour savoir si le terme impliquait l'accord du conseil ou une simple discussion, ce qui laisserait alors la décision au seul Premier Ministre. Ce dernier peut difficilement être à la fois tenu d'engager la responsabilité politique du Gouvernement et empêché de le faire sans l'accord du conseil.

La question d'un possible désaccord entre le Premier Ministre et le conseil reste théorique. Dans tous les cas, cette délibération ne donne pas au Président de la République le pouvoir d'empêcher l'engagement de responsabilité politique, sauf à cause d'un improbable refus d'insérer la question à l'ordre du jour du conseil des ministres<sup>117</sup>.

Il y a enfin la distinction entre « programme » et « déclaration de politique générale ». Si le premier peut se comprendre comme un catalogue des principales mesures

---

<sup>116</sup> Art. 78 de la Constitution congolaise.

<sup>117</sup> Art. 146 de la Constitution congolaise.

que compte prendre le Gouvernement, sans doute, dès sa mise en place, dans la logique d'investiture, le second peut se comprendre comme une explication de son raisonnement et de ses intentions dans un domaine précis auquel le Gouvernement souhaite donner une importance particulière<sup>118</sup>.

Eu égard à ce qui précède, soulignons que les mêmes raisonnements sont valables pour les institutions politiques provinciales et celles des entités territoriales décentralisées, car la loi n°08/012 du 31 juillet 2008, portant Principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Province,s et la loi n°08/016 du 6 octobre 2008, portant Composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées, organisent également l'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement provinciale et des collèges exécutifs (urbain, communal, de secteur ou de chefferie).

## **II. La motion de censure à l'initiative des députés**

Elle est strictement réglemantée dans les termes ci-après<sup>119</sup> :

*« L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure [...]. La motion de censure contre le Gouvernement n'est recevable que si elle est signée par un quart des membres de l'Assemblée*

---

<sup>118</sup> La responsabilité politique et son engagement, <http://www.ledroitpublic.com>. Voir aussi la motion de censure sous la cinquième République, <http://www.conseilconstitutionnel.com>.

<sup>119</sup> J. GICQUEL, *op cit.*, p. 787.

*nationale. Le débat et le vote ne peuvent avoir lieu que quarante-huit heures après le dépôt de la motion. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session ».*

D'entrée de jeu, soulignons que cette motion de censure est subordonnée à une condition de recevabilité : un quart des membres de l'Assemblée nationale sont appelés à la signer. Une initiative de ce genre est donc réservée en pratique aux groupes d'opposition suffisamment nombreux. Cette première condition a été posée afin d'éviter les excès de l'interpellation du chef du Gouvernement et de bloquer ainsi les initiatives de motion de censure qui ont pour finalité la crise institutionnelle<sup>120</sup>.

La deuxième condition est que 48 heures séparent le dépôt de la motion de censure de sa discussion. Ce délai se justifie pour permettre au Gouvernement de convaincre d'éventuels indécis et aux députés de se prononcer dans la sérénité. Mais aussi, cette deuxième condition sur l'obligation d'un délai de 48 heures entre le dépôt et le vote d'une motion de censure permet au Gouvernement de négocier avec certains groupes politiques ou députés pour qu'ils ne soutiennent pas la motion de censure<sup>121</sup>. Ce délai permet également d'éviter qu'un Gouvernement ne puisse être renversé à chaud, dans la précipitation. Toutefois, rien n'empêche que le débat sur cette motion soit plus rapide<sup>122</sup>.

Troisièmement, s'agissant du vote lui-même, une particularité mérite d'être soulignée. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure ; seules les voix « pour » comptent.

---

<sup>120</sup> La responsabilité politique et son engagement, <http://www.ledroitpublic.com>. Voir aussi la motion de censure sous la cinquième République, <http://www.conseilconstitutionnel.com>.

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Ibid.*

Ainsi, le constituant applique l'adage « qui ne dit mot consent ». Les absents ou ceux qui désirent s'abstenir sont comptabilisés comme soutenant le Gouvernement. Ce dernier ne peut être renversé que par la volonté explicite de la majorité des députés. Le constituant évite à ce qu'une majorité simple liée à des abstentions massives ne permette de renverser un Gouvernement. Autrement dit, il refuse à ce qu'une majorité relative ne réussisse à obliger un Gouvernement à démissionner<sup>123</sup>.

La quatrième condition à souligner est que la motion de censure ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue ; c'est-à-dire le total de voix supérieur à la majorité des voix exprimées, une majorité calculée non pas sur nombre de votants, mais sur le nombre des membres composant l'Assemblée<sup>124</sup>.

Enfin, la cinquième condition est celle relative au rejet de la motion de censure. Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session pour éviter que la motion de censure ne soit dévoyée en un simple procédé d'obstruction dans la procédure législative<sup>125</sup>.

Selon le constituant, les députés signataires ou initiateurs d'une motion de censure ont droit à une seule motion par session. La session peut être ordinaire ou extraordinaire<sup>126</sup>.

La raison d'être de toutes ces conditions imposées par le constituant est de protéger le Gouvernement et par conséquent, lui assurer une stabilité.

---

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> A. HAURIOU, *op cit.*, P. 882. Voir aussi J. GICQUEL, *op cit.*, p. 787.

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> *Ibid.*

La doctrine qualifie ce type de motion de censure de conditionnelle ou motion de censure à majorité spéciale<sup>127</sup>.

### **III. L'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement sur le vote d'un texte**

Chef d'œuvre de la rationalisation, les dispositions de l'article 146 alinéas 1<sup>er</sup> et 4 *in fine*, aussi performantes que tentantes, s'analysent en une technique spécifique d'adoption de la loi à l'Assemblée nationale, lorsque les moyens ordinaires dont dispose le Gouvernement se sont révélés inopérants. Ces alinéas sont ainsi conçus.

*« Le Premier Ministre peut après délibération du conseil des ministres, engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement [...] sur le vote d'un texte. [...] le texte visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> est considéré comme adopté sauf si une motion de censure est votée dans les conditions prévues aux alinéas 2 et 3 du présent article ».*

Ce mécanisme inédit et particulièrement ingénieux a pour objet d'éliminer le phénomène de dissolution des majorités. Le Gouvernement lie son sort au texte de lois, plaçant ainsi l'Assemblée devant une alternative, qui ne comporte aucune échappatoire possible. Ainsi que le dit fort bien le doyen VEDEL : de deux choses l'une. En effet, ou bien elle lui accorde tout ce dont il a besoin, ou bien elle ne veut pas lui accorder les

---

<sup>127</sup> B. BIBOMBE M., *op cit.*, p. 142. Voir aussi B. BIBOMBE M., « Les grandes questions constitutionnelles : formes de l'État, régimes politiques et systèmes électoraux pour une paix durable en République Démocratique du Congo », *Syllabus*, UCB, 2002, pp. 36-37.

moyens exigés, mais alors elle doit prendre la responsabilité de le renverser<sup>128</sup>.

L'engagement de la responsabilité politique sur le vote d'un texte est une prérogative du Premier Ministre soumise, du point de vue procédural, qu'à la seule délibération du conseil des ministres. Autrement dit, le recours à cette procédure relève du pouvoir de dissuasion. En posant, cette fois, la question de confiance sur un texte à la différence de l'engagement de responsabilité politique sur un programme ou sur une déclaration de politique générale, le Gouvernement impose son avis et évite le débat démocratique.

Conformément à l'adage « qui ne dit mot consent », ce texte est réputé adopté (sans vote au sens matériel), sauf si entre-temps, l'opposition piquée au vif réplique par le dépôt d'une motion de censure (dite alors provoquée ou offensive)<sup>129</sup>, votée au sens de l'article 146 alinéas 1<sup>er</sup> et 4.

Du point de vue juridique, la procédure de l'article 146 alinéa 1<sup>er</sup> et 4 s'applique à un texte d'origine gouvernementale ou parlementaire, en tout ou partie.

Du point de vue politique, l'article 146 alinéas 1<sup>er</sup> et 4 *in fine* a pour raison d'être à l'origine de surmonter la réticence ou l'absence de majorité, placée ainsi devant ses responsabilités.

Aux termes de l'article 146 alinéa 5, le Premier Ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une politique générale.

---

<sup>128</sup> P. ARDENT, *op cit.*, p. 190.

<sup>129</sup> La motion de censure sous la cinquième République, <http://www.conseilconstitutionnel.com>.

Dans l'esprit des rédacteurs de la Constitution, cette faculté ouverte au Gouvernement est destinée à lui assurer un renfort ou un répit, en un moment où sa majorité à l'Assemblée nationale donne des signes de faiblesse. C'est donc en connaissance de cause que le Premier Ministre peut se déterminer à y recourir.

Le Sénat a, bien évidemment, le droit de refuser l'approbation qui lui est demandée. Sans doute, juridiquement, ce refus d'approbation ne doit-il pas entraîner la démission du Gouvernement ; mais, politiquement, le Gouvernement est nécessairement diminué par cette confrontation avec le Sénat qui a tourné à son désavantage<sup>130</sup>.

#### **IV. La motion de défiance en droit positif congolais**

L'article 147 alinéa 2 de la Constitution congolaise dispose que : « *lorsqu'une motion de défiance contre un membre du Gouvernement est adoptée, celui-ci est réputé démissionnaire* ».

Mais aussi, l'article 42 de la loi n°08/012 portant Principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces du 31 juillet 2006 dispose que : « *lorsque la motion de défiance contre un membre du Gouvernement provincial est adoptée, celui-ci est réputé démissionnaire*<sup>131</sup> ».

---

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> La loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant Principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, *J.O RD. Congo*.

La motion de défiance trouve également sa source dans la même loi à son article 41 qui dispose que : « *la motion de défiance contre un membre du Gouvernement provincial n'est recevable que si elle est signée par un deuxième des membres de l'Assemblée provinciale* ».

La motion de défiance peut être définie comme un vote hostile faite par une Assemblée parlementaire contre un seul membre du Gouvernement, à l'égard de qui les députés formulent les griefs tout en lui exigeant de démissionner de son poste sans délai ni résistance. L'article 9 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la République Démocratique du Congo la définit comme l'acte par lequel cette Assemblée parlementaire met en cause la responsabilité d'un membre du Gouvernement conformément aux articles 91, 138, 146 et 147 de la Constitution.

L'adoption d'une motion de défiance démontre sans équivoque que l'Assemblée parlementaire reste d'accord sur le programme du Gouvernement et sur sa politique générale. Cependant, c'est le ministre d'un secteur bien déterminé qui doit quitter, suite à ses défaillances intolérables et impardonnables, l'équipe gouvernementale sans tâcher l'ensemble de l'exécutif.

L'intelligence des dispositions précitées permet de constater que le constituant ainsi que le législateur congolais posent certaines conditions pour qu'une motion de défiance puisse être déposée et produire des effets juridiques. Ainsi :

- La motion de défiance doit être faite par écrit ;
- La motion de défiance doit contenir le nom complet du ministre visé ainsi que sa qualité dans le Gouvernement ;
- Les griefs formulés contre un ministre doivent être précis, concis et argumentés pour gagner la conviction des autres députés ;

- Un dixième des membres de l'Assemblée parlementaire concernée doit signer pour que ladite motion soit déclarée recevable par le bureau et débattu en plénière ;
- La preuve que le bureau de l'Assemblée parlementaire a reçu la motion déposée par les députés signataires ;
- La preuve que le ministre visé a été notifié par le bureau de l'Assemblée parlementaire qu'il existe une motion de défiance déposée contre lui ;
- La preuve que le ministre visé a reçu la copie de ladite motion et du rappel qu'il dispose de 48 heures pour organiser sa défense.

Les débats et le vote ne peuvent avoir lieu que 48 heures après le dépôt de la motion. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de défiance, chose qui reconforte les députés initiateurs de cette sanction politique. Les députés qui s'absentent à la plénière lors des débats et du vote contribuent énormément à la chute du ministre visé, car la politique de la chaise vide ne paie pas dans ce contexte.

Le ministre aussi est protégé de son côté par la condition selon laquelle la motion ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée parlementaire, ce qui veut dire que le vote doit comporter la moitié plus un. Si la majorité parlementaire soutient le ministre visé par un vote négatif, celui-ci reste en fonction, quelle que soit la gravité des fautes qui lui sont reprochées ou la hauteur de son incompétence. La majorité est appelée à faire un choix entre les intérêts du peuple et ceux de leurs partis politiques respectifs ou regroupements politiques.

La motion de défiance permet de vérifier la capacité de leadership du ministre visé ainsi que ses aptitudes à convaincre, en coulisse et en plénière, les membres de la majorité parlementaire et de l'opposition.

Un député consciencieux ne peut voter en plénière contre une motion de défiance visant un ministre et se permettre de critiquer pour les mêmes faits la même autorité publique dans les médias. Dans ce cas, il ferait du théâtre et non de la politique.

Si la motion de défiance est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session. Par cette disposition, le législateur vise la stabilité des membres du Gouvernement dans l'application de la politique générale du programme et ne constitue nullement un voile pudique pour couvrir les incompétences sans commune mesure, ni les fautes de l'exécutif.

## **V. Le bureau compétent de l'Assemblée parlementaire pour conduire les débats et votes sur les motions de censure et de défiance**

La séance d'ouverture de la législature est présidée par le Secrétaire général de l'administration de l'Assemblée parlementaire concernée. Au cours de cette séance, le Secrétaire général annonce à l'Assemblée le nom du député le plus âgé et les noms des deux députés les moins âgés<sup>132</sup>.

Chaque législature a la possibilité d'avoir au moins deux bureaux qui dirigent l'Assemblée parlementaire. Il s'agit :

- Du bureau provisoire dirigé par le doyen d'âge assisté de deux députés les moins âgés<sup>133</sup>. Le bureau provisoire a pour mission de faire procéder<sup>134</sup> :

---

<sup>132</sup> Art.11 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>133</sup> Art.114 de la Constitution congolaise.

<sup>134</sup> Art.13 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

- Du bureau définitif dirigé par le Président, élu conformément au règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire<sup>135</sup>. A la vérification et à la validation des pouvoirs des membres de l'Assemblée parlementaire ;
- A l'adoption du Règlement intérieur et à sa transmission à la Cour constitutionnelle ;
- A l'élection et à l'installation du bureau définitif de l'Assemblée parlementaire.

Le bureau provisoire cesse d'office ses fonctions après l'élection et l'installation du bureau définitif<sup>136</sup>. Aucun débat dont l'objet est étranger à la mise sur pied de la commission de vérification des pouvoirs, au rapport établi par celle-ci, à l'adoption du règlement intérieur ainsi qu'à l'élection et à l'installation du bureau définitif de l'Assemblée parlementaire concerné, ne peut avoir lieu sous la présidence du bureau provisoire<sup>137</sup>.

Si le bureau définitif de l'Assemblée parlementaire est déchu de ses fonctions par une pétition adoptée par la majorité des députés, cette institution est dirigée par le bureau d'âge ayant la même configuration, missions et compétences que le bureau provisoire. Le bureau d'âge cesse également ses fonctions après l'élection et l'installation du bureau définitivement élu.

Les dispositions combinées<sup>138</sup> de la Constitution congolaise et du règlement intérieur de l'Assemblée nationale permettent de conclure sans aucune difficulté que le bureau

---

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Art.19 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>137</sup> Art.18 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>138</sup> Arts.114, 117 de la Constitution congolaise, et arts. 8, 13, 18 et 19 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

provisoire ainsi que le bureau d'âge ne peuvent en aucun cas diriger le débat de l'Assemblée plénière pour délibérer sur l'investiture du Gouvernement en cas d'approbation de son programme, ni sur la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement ou d'un de ses membres par le vote d'une motion de censure ou de défiance.

L'Assemblée plénière est l'organe suprême de l'Assemblée parlementaire. Elle est compétente pour délibérer sur toutes les matières relevant des pouvoirs et attributions de celle-ci. Cependant, elle doit être dirigée seulement par le bureau définitif pour débattre et voter une motion de censure ou celle de défiance.

---

## **SECTION 3 - De la responsabilité du Gouvernement provincial et des collèges exécutifs des entités territoriales décentralisées**

### **I. La responsabilité politique du Gouvernement provincial**

L'article 198 alinéa 8 de la Constitution congolaise prévoit que les dispositions des articles 146 et 147 de la même Constitution du 18 février 2006 s'appliquent *mutatis mutandis* aux membres du Gouvernement provincial.

Par ailleurs, pour le Gouvernement provincial, la motion de censure trouve également sa source dans la loi n°08/012 portant Principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces du 31 juillet 2006.

Cette loi reproduit fidèlement les dispositions constitutionnelles relatives à la motion de censure au niveau provincial, précisément à ses articles 41 et 42 alinéas 1<sup>er</sup> et 2. En revanche, elle introduit deux nouveaux éléments dans l'arsenal juridique congolais, qui méritent une attention particulière. Il s'agit de la motion de défiance contre le Gouverneur de province et de la dissolution de l'Assemblée provinciale.

L'article 42 alinéa 3 de la loi sus invoquée dispose que « *lorsqu'une motion de défiance contre le Gouverneur est adoptée, le Gouvernement provincial est réputé démissionnaire* »<sup>139</sup>.

Rappelons tout d'abord ce qu'il faut entendre par motion de défiance.

C'est un acte par lequel l'Assemblée (provinciale) met en cause la responsabilité (politique) d'un membre du Gouvernement provincial conformément aux articles 91, 138, 146 et 147 de la Constitution<sup>140</sup>.

La lecture minutieuse de cette définition fait ressortir deux éléments :

1. La motion de défiance ne vise qu'un seul membre du Gouvernement, sans tenir compte de sa place au sein du Gouvernement ou de son influence politique.

---

<sup>139</sup> La loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant Principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, *J.O RD. Congo*.

<sup>140</sup> Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu, du 11 janvier 2007, p. 4, art.9, Inédit.

Une fois adoptée contre un membre du Gouvernement, celui-ci dépose sa démission à qui de droit, et les autres membres du Gouvernement non visés continuent d'exercer leur mandat politique jusqu'à l'élection du nouveau Gouverneur.

Selon l'esprit et la lettre de l'article 146 de la Constitution de 2006, lorsqu'une motion de défiance est votée contre le Gouverneur de province, le chef du Gouvernement provincial doit seul déposer sa démission à qui de droit, et les autres membres continuent l'exercice de leur mandat politique.

Néanmoins, telle n'est pas la conception du législateur de 2008. Pour ce dernier, une motion de défiance contre le Gouverneur de province équivaut à une motion de censure contre le Gouvernement provincial. Autrement dit, dans le cadre de la loi sous examen, les deux motions produisent un même effet juridique : la révocation du Gouvernement provincial de l'Assemblée provinciale.

Bien qu'anticonstitutionnelle, à travers la disposition de l'article 42 de la loi sous examen, le législateur de 2008 complète les dispositions constitutionnelles relatives à la motion de censure au niveau des institutions politiques provinciales. Il a évité les crises ministérielles qui seraient venues de la non-cohabitation du nouveau Gouverneur de province et de son adjoint, votée par les représentants du peuple au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale, et l'ancienne équipe gouvernementale. Le nouveau Gouverneur à la latitude de nommer ses ministres provinciaux, et il est appelé à le faire, surtout pour lui permettre de respecter les accords politiques signés par lui avant son élection. Pour le constituant de 2006, les anciens ministres seraient encore en fonction, et non en train d'expédier les affaires courantes, car l'arrêté portant leur nomination serait encore valable.

Pour le législateur de 2008, les anciens membres du Gouvernement provincial sont réputés démissionnaires, leurs pouvoirs sont réduits et se limitent à l'expédition des affaires courantes. Par conséquent, ils sont appelés à une solidarité ministérielle qui, dans cette hypothèse, signifie que lorsque les représentants du peuple (députés provinciaux) exigent du Gouverneur de province qu'il rende compte de son action politique personnelle, ils exigent des autres membres du Gouvernement provincial la totalité de l'action gouvernementale. C'est pourquoi ils doivent soutenir et assister le Gouverneur de province jusqu'à la fin et avec leur dernière force<sup>141</sup>.

2. Le deuxième élément de cette définition est que le Gouverneur de province ne peut être révoqué par les députés provinciaux que si ces derniers ont effectué le contrôle de l'action gouvernementale dont la personne visée par la motion est le chef.

Cela découle de la dernière phrase de la définition analysée, qui dit que la responsabilité politique du membre du Gouvernement provincial est engagée conformément aux articles 91 et 138. Ce dernier article, rappelons-le, organise les moyens d'information du Parlement sur le Gouvernement.

En revanche, l'article 42 de la loi précitée n'a pas répondu à deux autres préoccupations que nous estimons majeures. Quel est le délai de dépôt de la démission d'un membre du Gouvernement révoqué par motion de défiance ? Qu'advient-il lorsqu'une motion de défiance sera adoptée contre un Vice-gouverneur ?

---

<sup>141</sup> Par solidarité ministérielle, il faut encore entendre une obligation politique pour les membres d'un Gouvernement, en régime Parlementaire, d'agir en concert, compte tenu de leur responsabilité collective devant le Parlement. Voir G. CORNU, *op cit.*, p. 861.

En commençant par la deuxième question, nous pouvons dire que le Gouverneur et le Vice-gouverneur de province sont élus sur une même liste au suffrage indirect et au scrutin majoritaire par les députés provinciaux. Ces derniers ne peuvent jamais prétendre donner leur confiance au Gouverneur et la retirer au Vice-gouverneur de province. En le faisant, ils retirent la confiance à tout le Gouvernement provincial, si nous nous inscrivons dans la logique du législateur de 2008, rédacteur de l'article 42 de la loi sous examen.

Les actes, paroles et écrits du Vice-gouverneur de province engagent la responsabilité politique du Gouvernement provincial, au même titre que ceux du Gouverneur et des autres membres du Gouvernement provincial. Adopter une motion de défiance contre lui, c'est exiger la démission de toute l'équipe gouvernementale.

Par rapport à la première question posée ci-haut, nous estimons que la démission en cas de motion de défiance doit être faite dans le même délai que celui imparti au chef de l'exécutif lorsqu'il est renversé par motion de censure, c'est-à-dire 48 heures.

À travers l'article 19 de la loi sous examen, le législateur de 2008 apporte une précision de taille qui a échappée au constituant de 2006. C'est celle de savoir si une Assemblée provinciale peut être dissoute et par quelle autorité ? Et enfin, dans quelle condition ?

Par cette disposition, le législateur de 2008 a légalisé et légitimé le droit de dissolution de l'Assemblée provinciale par le Président de la République. Légalisé, parce que la Constitution congolaise de 2006 ne l'avait pas prévu. Il y avait, en effet, une lacune. Légitimé, parce que la dissolution apparaît en effet comme choquante, comme contraire à la démocratie, puisqu'elle

met fin à un mandat confié directement aux élus par la nation<sup>142</sup>. Mais tout le monde doit l'accepter, parce que c'est la loi qui autorise le chef de l'État à poser cet acte juridique.

Ainsi la mise en œuvre de la dissolution de l'Assemblée provinciale a entraîné la confection d'une condition restrictive entourant son exercice. Les parlementaires qui ont élaboré la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 étaient peu favorables à cette procédure et ont fait en sorte que la dissolution de l'organe législatif provincial soit très difficile.

Puisqu'elle est un moyen d'équilibre entre les pouvoirs, l'on ne concevrait pas qu'elle soit inconditionnée. Elle n'est pas à utiliser par le Président de la République de façon discrétionnaire. Ses liens avec la motion de censure justifient cependant sa soumission à des règles analogues à celles qui entourent la mise en œuvre de cette motion.

Ainsi, l'Assemblée provinciale est dissoute de plein droit en cas de crise institutionnelle persistante. Le législateur de 2008 définit lui-même ce qu'il entend par la « crise institutionnelle persistante ». Il en est question lorsque :

1. Pendant six mois successifs, l'Assemblée provinciale n'arrive pas à dégager une majorité ;
2. Elle ne peut se réunir pendant une session faute de quorum ;
3. Au cours de deux sessions d'une même année, le Gouvernement provincial est renversé à deux reprises<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> P. ARDEN T., *op cit.*, p. 241.

<sup>143</sup> Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant Principes fondamentaux relatifs à la livre administration de province *J.O RD. Congo*, numéro spécial du 7 octobre 2008, art. 19.

Par rapport à ce troisième point, l'on peut tout simplement dire que le législateur ne veut pas que deux motions de censure soient adoptées au cours d'une même année par une même Assemblée provinciale.

Dans le cas prévu ci-dessus, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat constatent la dissolution de plein droit et en font rapport au Président de la République ; celui-ci en prend acte par ordonnance contresignée par le Premier Ministre<sup>144</sup>.

Cela dit, soulignons que la motion de censure, celle de défiance et la dissolution de l'organe législatif ont été également prévues pour les entités territoriales décentralisées.

La Constitution congolaise du 18 février 2006 a opté pour la décentralisation comme mode de gestion de certaines entités territoriales de la République. Après les avoir énumérées à l'article 3, elle pose le principe de leur libre administration et la loi n°08/016 du 6 octobre 2008 organise leurs composition, organisation et fonctionnement.

La libre administration des entités territoriales dans l'esprit de cette loi consiste pour celles-ci à décider librement dans la sphère des compétences qui leur sont conférées sans immixtion de l'autorité provinciale, sauf dans les cas limitativement énumérés par cette loi.

L'autorité exécutive d'une entité territoriale décentralisée est politiquement responsable devant l'organe délibérant de l'entité concernée.

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 20.

## **II. De la responsabilité politique du collège exécutif urbain devant le conseil urbain**

Le législateur de 2008 subdivise la province en villes et territoires. Par ville, il faut entendre tout chef-lieu de province ou toute agglomération d'au moins 100.000 habitants, disposants des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales. La ville est dotée de la personnalité juridique, elle dispose comme organe du conseil urbain et du collège exécutif urbain<sup>145</sup>.

Le conseil urbain est l'organe de la ville ; ses membres sont appelés conseillers<sup>146</sup>. Ils élisent le maire et le maire-adjoint sur une même liste au suffrage indirect et au scrutin majoritaire à deux tours, au sein ou en dehors du conseil, pour un mandat de cinq ans renouvelable<sup>147</sup>.

Le collège exécutif urbain, quant à lui, est l'organe de gestion de la ville et d'exécution des décisions du conseil urbain. Il est composé du maire, du maire-adjoint, et de trois échevins urbains.

Le maire et le maire-adjoint sont investis par le ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions dans les quinze jours de la proclamation des résultats<sup>148</sup>.

Lorsqu'une motion de censure est adoptée par le conseil urbain à l'endroit du collège exécutif urbain, ce dernier est réputé démissionnaire. Il en est de même de la motion de défiance à l'encontre du maire. En cas de décès ou condamnation

---

<sup>145</sup> Loi n°08/016 du 6 octobre 2008 précitée, art. 4.

<sup>146</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>147</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>148</sup> *Ibid.*, art. 30.

irrévocable du maire, le collège exécutif urbain est également réputé démissionnaire. Dans ce cas, il expédie les affaires courantes sous la conduite du maire-adjoint<sup>149</sup>.

Par contre, en cas de décès ou condamnation irrévocable du maire-adjoint, son remplacement est pourvu, conformément à la loi dite électorale<sup>150</sup>.

Dans le cadre des organes de la ville, une particularité mérite d'être soulignée : « *il ne peut être présenté de motion de censure avant douze mois après l'élection du collège exécutif urbain* ». Cette disposition est semblable à l'article 19 point 3 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant Principes fondamentaux relatifs à la libre administration de province.

Le conseil urbain est dissous de plein droit en cas de crise institutionnelle persistante. Dans le cadre de cet organe délibérant, il y a crise institutionnelle persistante lorsque, six mois durant, le conseil urbain :

1. N'arrive pas à dégager une majorité ;
2. Ne peut se réunir faute de quorum.

Dans ce cas, le Président de l'Assemblée provinciale constate la dissolution de plein droit et fait un rapport au ministre de la République gérant les affaires intérieures. Le Gouvernement de province en est alors informé et le ministre de la République gérant les affaires intérieures en prend acte<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, les arts. 33, 36 et 37.

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> Loi n°08/016 du 7 octobre 2008, art. 27.

### **III. De la responsabilité politique du collège exécutif communal devant le conseil communal**

La commune dispose de la personnalité juridique. Elle comporte deux organes : le conseil communal et le collège exécutif communal<sup>152</sup>. Il faut entendre par commune tout chef-lieu de territoire, ou toute subdivision de la ville, ou toute agglomération, ayant une population d'au moins 20.000 habitants. Le conseil communal est l'organe délibérant de la commune ; ses membres sont appelés conseillers communaux. Tandis que le collège exécutif communal est l'organe de gestion de la commune et d'exécution des décisions du conseil communal. Il est composé du bourgmestre et du bourgmestre-adjoint, qui sont élus au sein ou en dehors du conseil communal dans les conditions fixées par la loi électorale. Ils sont investis par arrêté du Gouverneur de province dans les quinze jours de la proclamation des résultats. Ils peuvent être relevés collectivement de leur fonction par le conseil communal par l'adoption d'une motion de censure. Dans ce sens, les explications données précédemment sur la motion de censure valent également pour le collège exécutif communal<sup>153</sup>.

### **IV. De la responsabilité politique du collège exécutif de secteur ou de chefferie devant le conseil de secteur ou de chefferie**

Le secteur ou la chefferie est une subdivision du territoire. Par secteur, il faut entendre un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes organisées sur base de la coutume. Il a à sa tête un chef élu et investi par les pouvoirs publics, et est administré conformément aux dispositions de la loi. Par chefferie, il faut entendre

---

<sup>152</sup> Loi n°08/016 du 7 octobre 2008, arts. 5 et 47.

<sup>153</sup> *Ibid.*, arts. 56 et 58.

un ensemble généralement homogène des communautés traditionnelles, organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête un chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics<sup>154</sup>.

Le conseil de secteur ou de chefferie est l'organe délibérant du secteur ou de la chefferie. Ses membres sont appelés « conseillers de secteur ou de chefferie ». Ils sont élus au suffrage universel direct et secret dans les conditions prévues par la loi dite électorale<sup>155</sup>.

Le collège exécutif de secteur ou de chefferie est l'organe de gestion de secteur ou de chefferie et d'exécution des décisions de son conseil. Le collège exécutif de secteur est composé du chef de secteur, du chef de secteur-adjoint et de deux échevins désignés par le chef de secteur. Le chef de chefferie est désigné selon la coutume. Il est secondé par trois échevins désignés par le chef de chefferie. Le chef de secteur et le chef de secteur-adjoint sont élus au sein ou en dehors du conseil de secteur dans les conditions fixées par la loi dite électorale. Ils sont investis par arrêté du Gouverneur de province dans les quinze jours de leur élection. Le Gouverneur de province investit également par arrêté le chef de chefferie, désigné selon la coutume locale dans le respect de la loi<sup>156</sup>.

Les explications que nous avons données précédemment relatives à la motion de censure valent également pour le collège exécutif de secteur ou de chefferie, sous réserve des dispositions propres à la coutume pour le chef de chefferie.

---

<sup>154</sup> *Ibid*, arts. 65 à 67.

<sup>155</sup> Loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant Organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *J.O RD. Congo*, numéro spécial, 47<sup>ème</sup> année, art. 209.

<sup>156</sup> Loi n°08/016 du 7 octobre 2008, arts. 78 et 79.

Le chef de chefferie ne répond pas de ses actes devant le conseil de chefferie. Aucun de ses actes ne peut produire d'effet s'il n'est pas contresigné par un échevin qui, pour cela, s'en rend seul responsable devant le conseil de chefferie.

Cela dit, une question mérite d'être posée : Quelle est la procédure de vote d'une motion de censure, et ses effets juridiques pour toutes ces institutions politiques ?

---

## **SECTION 4 - La procédure de vote des motions de censure et de défiance<sup>157</sup>**

### **I. Procédure de vote**

Au Congo, les Assemblées parlementaires qui peuvent statuer par motion de censure ou de défiance sont limitativement déterminées par la Constitution et d'autres lois organiques adoptées récemment par le Parlement. En réalité, seules les Assemblées nationale et provinciale, les conseils urbain, communal, de secteur et de chefferie peuvent renverser, selon le cas, le Gouvernement (le collège exécutif) ou un membre du Gouvernement par motion de censure ou de défiance.

---

<sup>157</sup> Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, *J.O RD. Congo du 23 novembre 2006*, art. 151 al. 1 à 4.

Pour la motion de défiance, nous avons déjà expliqué ci-dessus la procédure de vote.

Pour toutes ces Assemblées parlementaires, la responsabilité politique du Gouvernement est mise en cause en utilisant la procédure suivante :

Le dépôt d'une motion de censure est constaté par la remise, par ses signataires, au Président de l'Assemblée d'un document intitulé « motion de censure ». À ce niveau, le Président, à travers le secrétariat de l'organe délibérant dont il est le chef, mentionne la date, l'heure et la minute de réception de ladite motion, pour permettre au bureau permanent de l'organe saisi de computer le délai de 48 heures.

Le débat et le vote ne peuvent avoir lieu que 48 heures après le dépôt de la motion de censure. Dans cet espace de temps, certains actes doivent être posés par le bureau permanent de l'Assemblée concernée.

La conférence des Présidents doit être réunie pour fixer le temps global à attribuer aux groupes parlementaires dans le cadre des séances consacrées au débat ; ce temps est reparti par le Président de l'Assemblée entre les groupes parlementaires proportionnellement à leur importance numérique.

L'orateur désigné par chaque groupe dispose d'un temps de parole de trente minutes ; s'il y a lieu, le temps supplémentaire est reparti par le groupe entre deux orateurs au plus, disposant chacun d'un temps de cinq minutes au moins.

Un temps de parole de dix minutes est attribué à un seul député, n'appartenant à aucun groupe parlementaire et qui s'est fait inscrire le premier au débat.

Le chef du Gouvernement ou du collège exécutif doit être notifié du dépôt de ladite motion et, par cette occasion,

invité à prendre part au débat. C'est lui qui doit répondre aux orateurs qui sont intervenus. Le fait de ne pas accorder la parole à un membre du Gouvernement viole le respect des droits de la défense ou le principe général du droit de contradiction ou du contradictoire<sup>158</sup>.

La motion de censure, une fois adoptée, entraîne des conséquences néfastes pour le Gouvernement.

## **II. Effets juridiques de la motion de censure**

Lorsqu'une Assemblée parlementaire adopte une motion de censure, le Gouvernement est réputé démissionnaire. Dans ce cas, le Chef du Gouvernement ou du collège exécutif remet la démission de son équipe à qui de droit dans les 24 heures pour le Premier Ministre et le Gouverneur de province. C'est au Président de la République qu'il faut remettre la démission du Gouvernement. Le maire de la ville, quant à lui, remet sa démission au Gouverneur de province.

Que se passe-t-il en l'absence du Gouvernement ? Le pays reste-t-il sans direction ?

Un principe de droit public est celui de la continuité des services publics. Aussi, tant qu'un nouveau Gouvernement n'est pas nommé, l'ancien survit de façon diminuée et son rôle se limite à sauvegarder les fonctions essentielles de l'État : il assure la gestion des affaires courantes. Cette notion n'est pas expressément prévue par la Constitution pour le Gouvernement central, elle est d'origine coutumière.

---

<sup>158</sup> Cour d'Appel du Sud-Kivu, R.A 221, troisième feuillet, inédit.

En revanche, pour les institutions politiques provinciales, urbaines, municipales et locales, les affaires courantes sont consacrées par la loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant Organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, en ses articles 40, 184, 200 et 216<sup>159</sup>.

La formule d'affaires courantes ne vise que les solutions à apporter à des problèmes ordinaires et urgents, n'impliquant pas l'engagement d'une politique nouvelle.

Le délai de 24 heures imposé au Gouvernement veut tout simplement dire que celui-ci doit accepter démocratiquement la sanction et éviter une crise institutionnelle.

En une phrase, disons que l'effet juridique de l'adoption d'une motion de censure sur le Gouvernement est la démission collective du Gouvernement (article 147 de la Constitution) et peut causer la dissolution de l'organe délibérant (article 148).

Ceci dit, il importe maintenant de savoir quels sont les éléments de rapprochement et de différence entre le droit congolais et les droits étrangers, notamment français et belges, en matière de motion de censure.

---

<sup>159</sup> Loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant Organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *J.O RD. Congo*, 47<sup>ème</sup> année, numéro spécial, arts. 40, 184, 200 et 216. Voir aussi dans ce sens art. 148 de la Constitution congolaise.

## **CHAPITRE III -**

# **LA MOTION DE CENSURE EN DROIT COMPARE FRANÇAIS ET BELGE**

---

Dans ce chapitre, nous allons analyser les règles de droit relatives à la motion de censure en droit français et belge. Signalons que nous n'avons pas trouvé dans les Constitutions de ces deux pays les prévisions constitutionnelles relatives à la motion de défiance.

---

### **SECTION 1 - La motion de censure en droit français**

L'article 49 de la Constitution française définit trois procédures de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale qui, conformément à l'article 50 de la même Constitution, peuvent aboutir à la démission de celui-ci, remise par le Premier Ministre au Président de la République<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> D. TOURET, *op cit.*, pp. 133-135. Voir aussi M. DUVERGER, *op cit.*, p. 336.

## I. Siège de la matière

L'article 49 de la Constitution française du 4 octobre 1958 est ainsi conçu :

*« Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme, ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.*

*L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.*

*Le Premier Ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si, une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.*

*Le Premier Ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale »<sup>161</sup>.*

*L'article 50 dispose que : « lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique*

---

<sup>161</sup> Constitution française de 1958, <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution2.htm>.

*générale du Gouvernement, le Premier Ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement »<sup>162</sup>.*

## **II. L'article 49 alinéa 1<sup>er</sup> : engagement de la responsabilité politique du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale**

Comme en droit congolais, cette procédure relève de l'initiative du Gouvernement et doit faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres. Le Premier Ministre, et lui seul, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.

Par rapport à la question de confiance et la procédure pour l'engager, il y a des ressemblances entre le droit congolais et le droit français. Ainsi, lorsqu'une motion de censure est déposée dans ce cas précis, la conférence des présidents organise les débats (elle fixe le temps global à attribuer à chaque groupe politique ; chaque groupe dispose, sauf décision contraire de la conférence, et quelle que soit son importance numérique, de trente minutes pour son orateur principal). Le débat peut être suivi d'explications de vote. Le vote est émis à la majorité absolue des suffrages exprimés. Il a lieu par scrutin public à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances ; solution désormais retenue pour accélérer le déroulement du scrutin<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> La motion de censure sous la cinquième République, <http://conseil-constitutionnel.com>.

Dans les débats de la cinquième République, les premiers Gouvernements, soucieux de marquer qu'ils tenaient leur légitimité de leur seule nomination par le Président de la République, n'ont pas systématiquement sollicité la confiance de l'Assemblée lors de leur entrée en fonction. Il s'agissait d'établir qu'il n'y avait plus d'investiture du Gouvernement par l'Assemblée. Par ailleurs, sous la IX<sup>ème</sup> législature, de 1988 à 1993, l'absence d'une majorité absolue à l'Assemblée a empêché les trois Gouvernements successifs - Michel Rocard, Edith Cresson et Pierre Bérégovoy - d'engager leur responsabilité devant l'Assemblée nationale sur leur programme. En revanche, depuis 1993, tous les Gouvernements ont sollicité la confiance de l'Assemblée dans les jours qui ont suivi leur nomination<sup>164</sup>.

Par ailleurs, plusieurs Gouvernements ont, dans le cours de leur existence, notamment à l'occasion d'un événement particulier, sollicité la confiance de l'Assemblée nationale. Au total, depuis 1958, l'article 49 alinéa 1<sup>er</sup> a été utilisé 31 fois<sup>165</sup>.

### **III. L'article 49 alinéa 2 : dépôt d'une motion de censure à l'initiative des députés<sup>166</sup>**

À l'instar du droit congolais, le droit français prévoit que les députés peuvent déposer auprès du Président de l'Assemblée nationale une motion de censure. Pour être recevable, celle-ci doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée (soit 58 députés lorsque les sièges sont pourvus).

---

<sup>164</sup> Motion de censure, <http://www.ebabilon.com/encyclopedie/motiondecensure.html>.

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Art. 49 alinéa 2 de la Constitution française, comparé avec l'art. 146 alinéa 3 de la Constitution congolaise.

À la différence du droit congolais, afin d'éviter les motions à répétition, chaque signataire ne peut signer que trois motions durant la session ordinaire et durant une session extraordinaire (les motions de censure en réponse à un engagement de responsabilité sur un texte, conformément à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, n'entrent cependant pas dans ce décompte). Dès le dépôt de la motion, aucune signature ne peut être ajoutée ni retirée.

Un autre élément de différence avec le droit congolais est que la liste des signataires est publiée au Journal Officiel dans le compte rendu intégral des débats.

La discussion précédant le vote sur la motion de censure est organisée selon les mêmes modalités que les débats précédant la question de confiance, sous la réserve que le premier orateur soit l'un des signataires de la motion de censure. En pratique, la coutume qui s'est instituée est que chaque groupe n'a qu'un intervenant pour 20 minutes et il n'y a pas d'explications des votes.

Un autre élément de rapprochement avec le droit congolais est que le parlementarisme rationalisé, dans sa volonté d'asseoir la stabilité gouvernementale, a par ailleurs inspiré deux dispositions :

- Le dépôt d'une motion de censure ouvre un délai de 48 heures durant lequel elle ne peut pas être mise aux voix, empêchant ainsi les votes trop émotionnels. Le règlement de l'Assemblée fixe pour sa part le délai maximal ; il confie à la conférence des présidents le soin de fixer la date de la discussion qui ne peut avoir lieu au-delà du troisième jour de séance suivant l'expiration du délai constitutionnel. La priorité gouvernementale sur l'ordre du jour ne peut donc faire obstacle à la discussion d'une motion de censure ;

- Seuls les députés favorables à la motion de censure participent au scrutin (qui a lieu à la tribune ou dans les salons voisins de la salle des séances et est ouvert pendant 45 minutes) ; la motion n'est adoptée que si elle est votée par la majorité absolue des membres composant l'Assemblée.

#### **IV. L'article 49 alinéa 3 : engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte**

En droit congolais tout comme en droit français, la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement peut enfin résulter de la conjugaison de deux initiatives : celle du Premier Ministre qui doit engager cette responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte, et celle des députés qui ripostent par le dépôt d'une motion de censure.

Pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution française, une délibération préalable du conseil des ministres est requise. La décision du Premier Ministre entraîne la suspension immédiate pour 24 heures de la discussion du texte sur lequel la responsabilité du Gouvernement est engagée. Si aucune motion de censure n'est déposée pendant ce délai (ou si ultérieurement la motion est rejetée), le texte est considéré comme adopté. L'éventuelle motion de censure est discutée et votée dans les mêmes conditions que celles présentées « spontanément » par les députés.

Cette procédure qui permet d'adopter un texte sans qu'un vote ait eu lieu sur le texte lui-même, peut être regardée comme « le développement ultime » du parlementarisme rationalisé. Elle correspond à la logique suivante : si l'Assemblée, et donc la

majorité, soutient le Gouvernement, ou au moins n'est pas prête à le renverser, elle doit lui donner les moyens de sa politique en permettant l'adoption d'un texte qu'il juge précisément essentiel à cette politique. La procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte peut être mise en œuvre lors de toutes les lectures de celui-ci.

L'usage de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution a été variable depuis 1958. Le recours à cette disposition a été largement utilisé par certains Gouvernements qui ne disposaient à l'Assemblée nationale que d'une majorité très étroite. (Gouvernements Barre, Rocard, Cresson et Bérégovoy notamment). Mais, surtout, contrairement à sa logique, la procédure a été utilisée pour permettre d'achever l'examen d'un texte sur lequel un trop grand nombre d'amendements étaient déposés. Elle est ainsi devenu l'arme ultime contre l'obstruction.

Un autre élément de différence entre le droit français et congolais est que ce dernier impose au Gouvernement de déposer sa démission auprès du Président de la République dans les 24 heures qui suivent l'adoption de la motion de censure, délai non prévu par la Constitution française.

De plus, le droit français sur la motion de censure comporte une disposition très importante qui n'a pas de correspondance en droit congolais : la clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est, de droit, retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. À cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> Art. 51 de la Constitution française.

## SECTION 2 - La motion de méfiance constructive en droit belge

Le droit belge diffère profondément des droits français et congolais en matière de motion de censure. Le droit belge en cette matière s'est inspiré du système en usage en République fédérale d'Allemagne. Il vise à assurer une plus grande stabilité au Gouvernement.

Ainsi, avant d'analyser les règles qui régissent la motion de méfiance constructive en droit belge, faisons le devoir de peindre d'abord le tableau des institutions de la Belgique.

### I. Les Institutions de la Belgique

La Belgique est une monarchie constitutionnelle, mais aussi un État fédéral, comme l'affirme la Constitution promulguée le 17 février 1994<sup>168</sup>. Les articles 1 et 2 et 3 de cette Constitution disposent que : « *La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions. La Belgique comprend trois communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone. La Belgique comprend trois régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise* »<sup>169</sup>. .

L'État fédéral, les communautés et les régions sont juridiquement égaux mais sont compétents dans des domaines

---

<sup>168</sup> Constitution belge du 17 février 1994.

<sup>169</sup> E. LA GASSE, *Op. Cit.*, p. 83.

distincts. Communautés et régions, à l'instar de l'État fédéral, disposent de leurs propres Assemblées législatives et Gouvernements<sup>170</sup>. Il en est de même pour les entités fédérées.

Parmi les institutions de l'État fédéral, l'on trouve le Roi, le Gouvernement fédéral et le Parlement fédéral composé de la Chambre des représentants et du Sénat.

La personne du Roi est inviolable, il est politiquement irresponsable. Il nomme et révoque ses ministres. Ces derniers sont responsables devant la Chambre des représentants. Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul s'en rend responsable. Le Roi nomme et révoque également les secrétaires d'État fédéraux. Ceux-ci travaillent comme membres du Gouvernement fédéral. Mais ils ne font pas partie du Conseil des ministres. Ils sont adjoints à un ministre. C'est le Roi qui détermine leurs attributions et les limites dans lesquelles ils peuvent recevoir le contreseing<sup>171</sup>.

Une fois son équipe formée, le Premier Ministre prononce devant la Chambre des représentants la déclaration gouvernementale. Ce n'est qu'en jouissant de la confiance de la Chambre des représentants exécutifs qu'il peut gouverner ; même si c'est le Roi qui nomme et révoque les ministres.

La déclaration gouvernementale est suivie d'un débat et d'un vote d'investiture. Tout au long de la législature, le Parlement contrôle l'action du Gouvernement. Il dispose à cet effet d'un certain nombre de moyens.

Chaque parlementaire peut poser des questions, soit écrites, par le biais du bulletin des questions et réponses, soit orales, en séance publique, auxquelles les ministres sont tenus de

---

<sup>170</sup> Les Institutions de la Belgique, <http://www.senat.fr.rap/rol-4184.html>.

<sup>171</sup> Constitution de la Belgique, art. 96 alinéa 1<sup>er</sup>.

répondre. Il peut encore interpellier un ministre : cette procédure permet de soumettre un acte du Gouvernement ou de l'un de ses membres à un débat parlementaire et à un vote (soit de confiance, soit de méfiance, soit d'ordre du jour). C'est la raison pour laquelle la Constitution donne aux membres la faculté de requérir la présence des ministres. L'enquête parlementaire peut permettre à une commission spéciale, composée des parlementaires, d'étudier pleinement une question et de faire rapport aux Chambres<sup>172</sup>.

Seule la Chambre des représentants peut renverser le Gouvernement fédéral, et se dissoudre après avoir reçu son assentiment exprimé à la majorité absolue de ses membres. La dissolution celle-ci entraîne la dissolution du Sénat<sup>173</sup>.

Pour les communautés et régions, précisons que la Communauté flamande dispose d'un Parlement qui comporte 124 membres, soit 118 issus de la Région flamande et les 6 premiers élus néerlandophones du Parlement de la Région Bruxelles-Capitale. Elle a également un Gouvernement de dix membres au moins sous l'autorité d'un Ministre-Président.

La Communauté française dispose également d'un Parlement de 94 membres, soit 75 membres du Parlement wallon et 19 membres francophones du Parlement de la Région Bruxelles-Capitale. Elle a également un Gouvernement de 8 membres au plus dont le Ministre-Président.

La Communauté germanophone dispose aussi d'un Parlement de 25 membres et d'un Gouvernement de deux membres et un Ministre-Président<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> E. LA GASSE, *op cit.*, p. 95.

<sup>173</sup> F. DELPERE, *op cit.*, p. 567.

<sup>174</sup> Les Institutions de la Belgique, <http://www.senat.fr.rap/rol-4184.html>.

Soulignons que pour la Région flamande, les élus ne prennent pas part aux votes relatifs aux compétences régionales. Le Parlement est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

La Région wallonne comporte un Parlement de 75 membres élus directement au suffrage universel pour cinq ans. Le Gouvernement wallon a neuf ministres au plus dont le Ministre-Président.

La Région Bruxelles-Capitale, enfin, a un Parlement de 89 membres élus au suffrage universel direct pour cinq ans et un Gouvernement constitué d'un Ministre-Président et de quatre ministres.

Tous ces organes délibérants ci-haut cités peuvent renverser le Gouvernement par motion de méfiance. La Belgique comporte également dix provinces et 189 communes. Les provinces sont des institutions autonomes mais agissant sous tutelle d'autorité de l'État fédéral, des communautés ou des régions. Elles ont développé des initiatives en matière d'enseignement, d'infrastructures sociales, de travaux publics...

Les communes disposent d'une large autonomie mais exercent leurs compétences sous la tutelle des régions. Chaque commune dispose d'un conseil et un collège exécutif. Chacun des membres du collège est responsable devant le conseil, lequel peut adopter une motion de méfiance à l'égard de l'un ou de plusieurs membres dudit collège<sup>175</sup>. Ces notions précisées, nous pouvons maintenant analyser la motion de méfiance constructive.

---

<sup>175</sup> La motion de méfiance constructive-aspects théoriques, <http://s-vanloo.skynetblogs.be/post/4288476-notion-de-méfiance-constructive-aspects-t>. Voir également <http://www.pcf.be/ROOT/PCF-2006/public/parlement/fonctionnement/pouvoirs.html>.

## II. Siège de la matière

La motion de méfiance constructive se trouve au chapitre III (du Roi et du Gouvernement fédéral) section III (du Gouvernement fédéral). Elle est réglemantée par l'article 96 de la Constitution belge du 17 février 1994.

L'article 96 dispose que :

*« Le Roi nomme et révoque ses ministres.*

*Le Gouvernement fédéral remet sa démission au Roi si la Chambre des représentants, à la majorité absolue de ses membres, adopte une motion de méfiance proposant au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre, ou propose au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre, dans les trois jours du rejet d'une motion de confiance. Le Roi nomme Premier Ministre le successeur proposé, qui entre en fonction au moment où le nouveau Gouvernement fédéral prête serment ».*

## III. Notion de motion de méfiance constructive

La motion de méfiance constructive est une motion qui doit automatiquement prévoir un chef de Gouvernement pour remplacer celui qu'elle propose de renverser. Ce type de motion empêche ainsi toute coalition de circonstance entre partis qui, une fois la motion votée, ne pourraient se mettre d'accord sur le nom d'un nouveau chef de Gouvernement. Ainsi, la formule consacrée est : *« on ne renverse un Gouvernement qu'en le remplaçant »*. Autrement dit, ce mécanisme implique que la Chambre des représentants ait une solution de rechange s'il veut obliger le Gouvernement à démissionner<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> M. PAQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 227. Voir également la motion

C'est ici que le droit belge diffère des droits congolais et français. Dans ces deux dernières législations, la motion de censure est une offensive entre les mains des députés. La responsabilité politique du Gouvernement peut être mise en cause à leur initiative sans qu'ils aient proposé un Gouvernement ou un chef du Gouvernement successeur à celui qui est renversé.

En Belgique, depuis longtemps, on cherchait une solution permettant d'éviter l'instabilité gouvernementale qui minait la vie nationale. La motion de méfiance constructive est apparue au constituant comme un remède assurant au Gouvernement une plus grande stabilité<sup>177</sup>.

La motion de méfiance constructive avait déjà été introduite en Belgique au niveau des communautés, des régions et des communes<sup>178</sup>.

En pratique<sup>179</sup>, le Gouvernement remet sa démission au Roi si la Chambre des représentants adopte, à la majorité absolue de ses membres, une motion de méfiance proposant au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre.

---

de censure et vote de défiance, <http://www.ipu.org/parline-f/reports/ctrlparlementaire/1029-FA.html>.

<sup>177</sup> E. COREXHE, *Tout savoir sur la réforme de l'État Belge*, Bruxelles, story-scientia, 1993, pp. 32-33.

<sup>178</sup> *La notion de méfiance constructive-aspects théoriques*, <http://s-vanloo.skynetblogs.bc/post/4288476-notion-de-méfiance-constructive-aspects-t>. Voir aussi <http://www.UVCW.be/articles/3,14,2,0,1429.html>.

<sup>179</sup> *Ibid.*

#### **IV. Les conséquences de la motion de méfiance constructive en droit belge**

Lorsque la motion de méfiance adoptée par la Chambre des représentants contient la proposition d'un successeur au Premier Ministre, simultanément à l'adoption de la motion de méfiance, le Roi peut dissoudre la Chambre des représentants. La dissolution de cette dernière entraîne la dissolution du Sénat. L'acte de dissolution contient la convocation des électeurs dans les quarante jours et des Chambres dans les deux mois<sup>180</sup>.

Ces conséquences liées à l'adoption d'une motion de méfiance en droit belge n'ont pas de correspondance en droit congolais et français. Dans ces deux législations, la dissolution est guidée par une philosophie autre que celle que l'on retrouve en droit belge<sup>181</sup>. Ainsi en droit congolais et français, l'exécutif recourt à cette perspective afin d'obtenir une majorité disposée à le soutenir. Cette recherche peut prendre plusieurs voies.

L'exécutif peut menacer de dissoudre pour consolider la coalition majoritaire. La simple menace de la dissolution est souvent considérée comme de nature à résoudre une majorité formée par une coalition de partis, dont l'unité se désagrège. La perspective des figures d'une campagne électorale et l'incertitude sur ces résultats inciteraient les parlementaires à maintenir leur soutien au Gouvernement plutôt que de créer une crise.

En droit belge, si la dissolution est facile, sa menace n'évite pas l'écèlement des coalitions et les crises à répétition ; le retour anticipé devant les électeurs est courant, démonstration

---

<sup>180</sup> *Motion de censure et vote de méfiance*, <http://www.ipu.org/parline-f/reports/ctrlParlementaire/1029-F1.html>. Voir aussi l'art. 46 de la Constitution de la Belgique du 17 février 1994.

<sup>181</sup> Art. 148 de la Constitution congolaise Voir également l'art. 12 de la Constitution française.

de l'échec de la menace. Cela s'explique si l'on considère que certains partis, jusqu'alors dans la majorité, peuvent précipiter la crise et la dissolution, quand ils voient dans les élections l'occasion de renforcer la représentation à la Chambre<sup>182</sup>.

La menace de la dissolution est cependant susceptible de consolider la coalition majoritaire dans deux hypothèses :

- En cas de multipartisme, lorsque les élections risquant de leur être défavorables, les états-majors des partis de la coalition majoritaire accepteront un replâtrage provisoire en attendant des temps meilleurs ;
- Dans un système bipartite, où les contestataires au sein du parti majoritaire hésiteront à provoquer son éclatement, sachant que leur parti leur refusera son parrainage lors des élections provoquées par la dissolution et que leurs chances d'être réélus en seront compromises.

Au Congo et en France, l'exécutif peut recourir à la dissolution pour faire arbitrer par le peuple un conflit, existant ou éventuel, entre lui et le Parlement (surtout l'Assemblée nationale). La dissolution peut être utilisée pour sortir d'une crise en cours, consommée ou inéluctable : l'opposition peut devenir majoritaire au Parlement. Le Gouvernement va être ou est déjà, renversé, et l'exécutif prononce alors la dissolution pour tenter de retrouver sa majorité disparue.

Enfin, au Congo et en France, l'exécutif peut introduire un recours pour tirer parti d'une conjoncture favorable. L'exécutif peut décider de dissoudre en dehors de tout conflit avec sa majorité, constatant que la conjoncture est favorable

---

<sup>182</sup> F. DELPERE, *Droit Constitutionnel Tome III : les procédures de crise*, Bruxelles, Ferdinand Larcier, 1989, p. 568. Voir également P. ARDENT, *op cit.*, pp. 243-244.

au parti ou à la coalition majoritaire. Il provoquera ainsi des élections anticipées.

Pour terminer ce paragraphe, soulignons tout simplement le fait qu'en droit belge la motion de méfiance contre le Gouvernement fédéral, ou celui des entités fédérées soumises au Parlement, n'est recevable que si elle propose un successeur au Gouvernement, ou au collège exécutif, ou à chacun des membres qu'elle vise. Elle est mise au vote après un délai de réflexion de 48 heures. L'adoption de cette motion par la majorité des membres implique la démission du Gouvernement, ou du collège exécutif, ou du (des) membre(s) contesté(s), et l'installation du nouveau Gouvernement ou collège exécutif<sup>183</sup>.

---

<sup>183</sup> *Fonctionnement du Parlement*, <http://www.pct.be/ROOT/PCF-2006/public/parlement/fonctionnement/pouvoirs.html>.

## **CHAPITRE IV -**

# **LES ANALYSES DE LA JURISPRUDENCE CONGOLAISE SUR LES MOTIONS DE CENSURE ET DE DÉFIANCE**

---

Le Gouvernement, régulièrement renversé ou non, peut-il solliciter l'annulation de cette décision politique devant les Cours et Tribunaux ?

Pour répondre à cette question, nous allons exposer les pensées de quelques doctinaires sur le contrôle juridictionnel des actes parlementaires (section I) ensuite, nous analyserons la jurisprudence de la Cour constitutionnelle congolaise se rapportant auxdites motions (section II).

---

### **SECTION 1 - Les pensées de quelques doctinaires sur le contrôle juridictionnel des actes parlementaires**

Certains actes du Parlement sont soumis au contrôle juridictionnel. Autrement dit, ils sont soumis au contrôle de

la conformité à la Constitution (I). D'autres actes se révèlent injusticiables et échappent ainsi au contrôle juridictionnel (II).

## **I. Les actes du Parlement soumis au contrôle de constitutionnalité**

Le contrôle de constitutionnalité des lois a été accepté après d'après débats théoriques et idéologiques, en vue de vérifier que les lois adoptées par le Parlement, et par extension les actes ayant force de loi, sont conformes à la Constitution et que les parlementaires respectent le partage des matières relevant du domaine de la loi et du domaine réglementaire.

Nous comprenons que le contrôle de constitutionnalité a été institué pour permettre au pouvoir judiciaire de censurer les travaux du Parlement.

Le contrôle de constitutionnalité a été confié à la Cour constitutionnelle en République Démocratique du Congo<sup>184</sup>.

La Cour constitutionnelle fait partie du pouvoir judiciaire, mais elle n'appartient ni aux juridictions de l'ordre judiciaire ni aux juridictions de l'ordre administratif, en raison de la nature des questions qu'elle a à connaître et de ses attributions.

Cette Cour contribue à garantir les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions en République Démocratique du Congo<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> Arts. 157 à 169 de la Constitution congolaise.

<sup>185</sup> KAVUNJA N. MANENO, « Droit judiciaire congolais : Organisation et compétences judiciaires », *Syllabus*, UCB, 2008, p. 271 (inédit).

La Cour Constitutionnelle est chargée de :

- La réception du serment du Président de la République<sup>186</sup> ;
- La déclaration de la vacance du poste de Président de la République<sup>187</sup> ;
- La déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République<sup>188</sup> ;
- La prorogation du délai d'organisation de l'élection présidentielle<sup>189</sup> ;
- La réception des déclarations des biens à l'entrée et à la sortie des fonctions du Président de la République et des membres du Gouvernement<sup>190</sup> ;
- La communication à l'administration fiscale des déclarations des biens du Président de la République et des membres du Gouvernement<sup>191</sup>.

En tant que juge électoral, la Cour constitutionnelle exerce les attributions suivantes reprises aux articles 161 et 162 de la Constitution congolaise du 18 février 2006 :

- L'examen du contentieux du référendum ;
- Les recours en contestation de la régularité des candidatures ;

---

<sup>186</sup> Art. 74 de la Constitution congolaise.

<sup>187</sup> Art. 76, 1 de la Constitution congolaise.

<sup>188</sup> Art. 76, 3 de la Constitution congolaise.

<sup>189</sup> Art. 76, 4 de la Constitution congolaise.

<sup>190</sup> Art. 99, 1 de la Constitution congolaise.

<sup>191</sup> Art. 99, 3 de la Constitution congolaise.

- L'examen du contentieux des élections présidentielles et législatives ;
- La proclamation des résultats définitifs de ces consultations ;

Dans ses attributions répressives, la Cour Constitutionnelle peut juger le Président de la République et le Premier Ministre pour haute trahison, atteinte à l'honneur ou à la probité, délits d'opinion, et pour les infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction d'une part, et d'autre part le Premier Ministre seul, pour outrage au Parlement ; cette dernière infraction étant impossible dans le chef du Président dans le cadre du régime politique en vigueur, consacrant l'irresponsabilité politique et l'inviolabilité du Président de la République<sup>192</sup>.

Quant aux attributions de la Cour constitutionnelle en tant que tribunal des conflits, elles se réduisent à connaître les recours contre les arrêts rendus par la Cour de cassation et le Conseil d'État en tant qu'ils se prononcent sur l'attribution de litige aux juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif<sup>193</sup>.

En ce qui concerne les attributions de la Cour constitutionnelle comme régulateur des compétences, la Cour constitutionnelle connaît des conflits de compétence entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, ainsi qu'entre l'État et les provinces<sup>194</sup>.

Pour en finir avec les attributions de la Cour constitutionnelle en qualité de juge constitutionnel, de loin les plus importantes, elles s'étendent au contrôle de constitutionnalité

---

<sup>192</sup> Arts. 163 à 167 de la Constitution congolaise.

<sup>193</sup> Art. 161, 4 de la Constitution congolaise.

<sup>194</sup> Art. 161, 3 de la Constitution congolaise.

des lois. Il s'agit :

- De l'examen des recours en interprétation de la Constitution<sup>195</sup> ;
- De l'examen de la conformité à la Constitution, des traités et accords internationaux, des édits, le règlement intérieur du Congrès et des institutions d'appuis à la démocratie (contrôle *a priori* et obligatoire de la constitutionnalité)<sup>196</sup> ;
- De l'examen de la constitutionnalité des lois, des actes ayant force de loi, des actes législatifs et des actes réglementaires (contrôle *a posteriori* et facultatif de la constitutionnalité des lois par voie d'action)<sup>197</sup> ;
- De l'examen des exceptions d'inconstitutionnalité des actes législatifs et des actes réglementaires (contrôle *a posteriori* et facultatif de la constitutionnalité des lois par voie d'exception)<sup>198</sup> ;
- De l'examen de la constitutionnalité des traités (contrôle *a priori* par voie d'action)<sup>199</sup> ;
- De la détermination du caractère réglementaire ou non des matières relevant antérieurement du domaine de la loi<sup>200</sup> ;

---

<sup>195</sup> Art. 161, 1 de la Constitution congolaise.

<sup>196</sup> Arts. 124 et 160, 2 de la Constitution congolaise. Voir aussi l'art.54 du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle.

<sup>197</sup> Arts. 160, 1 et 162, 2 de la Constitution congolaise.

<sup>198</sup> Art. 162, 1 de la Constitution congolaise.

<sup>199</sup> Art. 216 de la Constitution congolaise.

<sup>200</sup> Art. 128 de la Constitution congolaise.

- De l'examen du caractère dérogatoire à la Constitution des ordonnances prises en cas d'état de siège et d'état d'urgence<sup>201</sup>.

## **II. Les actes du Parlement qui échappent au contrôle de constitutionnalité**

Quant au régime juridique des actes parlementaires et des motions de censure et de défiance en particulier, laissons les auteurs eux-mêmes s'exprimer.

Ruffin MUSHIGO-A-GAZANGA Gingombe écrit : *« la notion de litige administratif exclut du contentieux administratif un certain nombre de litiges qui ne répondent pas à cette définition. D'une part, les litiges administratifs relevant du contentieux administratif sont uniquement ceux qui concernent des activités administratives nationales. D'autre part, les litiges qui concernent l'activité non administrative des personnes politiques échappent au contentieux administratif. Il en va ainsi de ceux qui se rapportent aux actes législatifs et aux actes parlementaires ».*

Le Professeur Augustin MAMPUYA KANUNK'A TSHOBO écrit : *« La motion de défiance comme la motion de censure font partie des matières dans lesquelles les contestations ne peuvent être tranchées par voie de contrôle de constitutionnalité, parce que relevant du jeu politique et des rapports de force politique, qui ne sont pas matière "justiciable" et dans lesquels le juge ne saurait intervenir. Par ailleurs, en y intervenant, le juge s'ingère dans les querelles des politiques,*

---

<sup>201</sup> Art. 145 de la Constitution congolaise.

*tandis que la Constitution ne lui reconnaît de trancher les conflits entre le Parlement et le Gouvernement qu'en cas de conflits des compétences »<sup>202</sup>.*

Le Professeur Séverin MUGANGU MATABARO estime quant à lui que : *« la motion de censure échappe par nature au contrôle du juge administratif. Son caractère éminemment politique le fait entrer dans la catégorie des actes du Gouvernement, lesquels ne peuvent être soumis à l'examen d'un tribunal. Le contrôle de tels actes relève du Parlement et de lui seul, le vote de confiance du Parlement ne pouvant être soumis au contrôle des tribunaux ».*

Il poursuit en disant : *« La motion de censure n'est pas un acte administratif, celui-ci étant un acte pris par une autorité administrative et relevant du droit administratif et de la compétence de la juridiction administrative. En effet, la motion de censure n'est qu'un instrument de saisine du Parlement mettant en débat la confiance des représentants du peuple vis-à-vis de l'instance exécutive.*

*La disparition de la confiance est constatée expressément par un vote de censure, celle-ci étant une décision politique et non administrative, et par conséquent non susceptible d'un recours administratif. La nature politique de la motion de censure lui confère les caractères d'un acte du Gouvernement ; celui-ci étant un acte émanant d'une autorité de l'État, dont les juridictions tant administratives que judiciaires doivent se refuser à connaître, et qui en général concerne les relations du Gouvernement et du Parlement »<sup>203</sup>.*

---

<sup>202</sup> MAMPUYA Augustin, *Non, messieurs : une motion de défiance n'est pas un acte législatif*, <http://www.legipotentiel.com>.

<sup>203</sup> Voir les conclusions du Professeur Séverin MUGANGU M. dans l'affaire R.A 211, Cour d'Appel de Bukavu, le 27/12/2007, Gouverneur de province du Sud-Kivu, CIBALONZA BYATERANA c/ l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu.

Le Professeur René CHAPUS abonde dans le même sens quand il écrit : « à l'égard des litiges suscités par les actes parlementaires, la juridiction administrative est incompétente. C'est normal, il s'agit des litiges évidemment étrangers au contentieux de l'administration. Et comme les tribunaux judiciaires ne sauraient pas davantage avoir compétence, les actes parlementaires sont voués, comme les actes du Gouvernement à l'immunité juridictionnelle. Il reste également couvert par l'immunité juridictionnelle, toutes mesures se rapportant à l'organisation et au fonctionnement des assemblées elles-mêmes, telle que par exemple la décision du Président relative à l'admission du public ou de la presse dans la salle des séances »<sup>204</sup>.

La doctrine René CHAPUS continue d'affirmer : « qu'il y a une jurisprudence affirmant l'incompétence du juge administratif pour connaître des différentes activités parlementaires, c'est-à-dire des actes autres que les lois, mais, comme elles, pris par les Assemblées ou par leurs organes, ou pris encore par les bureaux. Tous ces actes sont considérés traditionnellement comme échappant au contrôle du juge administratif »<sup>205</sup>.

Monsieur Laurent DOMINGO estime quant à lui qu'« une telle conception n'est plus admissible. Les évolutions et les développements des mécanismes de garanties des normes juridiques ne peuvent se contenter d'une affirmation aussi radicale. À la vérité, l'autonomie parlementaire ne signifie pas l'immunité des actes parlementaires. Certes, les actes pourraient se révéler injusticiables, mais le dogme de l'immunité n'existe plus. Il devient une exception au principe du contrôle des actes

---

<sup>204</sup> R. CHAPUS, *Droit Administratif Général*, 12<sup>ème</sup> édition, Paris, Montchrestien, 1998, p. 888.

<sup>205</sup> *Incompétence du juge administratif à l'égard de la fonction législative*, <http://fr.jurispedia.org>.

*parlementaires. L'étude du contentieux des actes parlementaires permet d'évaluer les parts respectives du contrôle et de l'immunité qui s'imposent »<sup>206</sup>.*

René CHAPUS admet également qu'il y a des limites à l'immunité des actes parlementaires. « *L'immunité juridictionnelle des actes parlementaires comporte deux dérogations :*

*La première intéresse la réparation "des dommages de toute nature causés par les services des Assemblées parlementaires" : c'est-à-dire par les personnels non parlementaires des assemblées qui, sous la direction du secrétaire général, assurent leur administration interne, ainsi que par les parlementaires eux-mêmes quand ils agissent comme chefs de services en qualité de Président ; membres du bureau ou questeurs de l'Assemblée. Mais la loi ne désigne pas la juridiction compétente pour connaître des actions en réparation, exercées contre l'État (les Assemblées n'ayant pas la personnalité juridique) permettant de mettre en jeu sa responsabilité contractuelle ou extracontractuelle, et réserve faite du cas où les dommages auraient été causés par un véhicule de l'Assemblée.*

*La seconde dérogation se rapporte aux "litiges d'ordre individuel" concernant "les agents titulaires des services des Assemblées parlementaires". À leur égard, la juridiction administrative est désignée comme compétente. C'est normal, ces agents étant des fonctionnaires de l'État soumis à un statut de droit public. Cette compétence du juge administratif s'étend aux litiges relatifs aux concours organisés pour le recrutement des fonctionnaires titulaires de services des Assemblées. Et lui permet de se prononcer sur le bien-fondé des exceptions tirées*

---

<sup>206</sup> Les actes internes du Parlement. Etude sur l'autonomie parlementaire en France, Espagne et Italie, <http://fr.cerjc.univ-vezanne.fr/thlaurent>.

*de l'illégalité (au regard des normes mentionnés par la loi) des règlements des Assemblées portant statut de leur personnel »<sup>207</sup>.*

À notre humble avis, les motions de censure et de défiance, étant des actes parlementaires, échappent au contrôle de constitutionnalité en vertu de la volonté du constituant. Ce dernier énumère limitativement dans la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour les actes qui peuvent être soumis au contrôle de la constitutionnalité. Il admet une dérogation uniquement en ce qui concerne les règlements intérieurs des Assemblées parlementaires avant leurs mise en application.

---

## **SECTION 2 - Analyse de la jurisprudence relative à la motion de censure**

### **I. Arrêt R.A 211 de la Cour d'Appel de Bukavu**

**En cause :** Gouverneur de la Province du Sud-Kivu, Célestin CIBALONZA BYATERANA

**Contre :** Assemblée provinciale du Sud-Kivu

---

<sup>207</sup> R. CHAPUS, *op cit.*, pp. 888-889.

### *A) Résumé des faits et de la procédure*

Par une requête en annulation de la décision du 14 novembre 2007 de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu portant Motion de censure contre le Gouvernement provincial, monsieur le Gouverneur de province du Sud-Kivu, Célestin CIBALONZA BYATERANA saisit la Cour d'Appel de Bukavu.

L'Assemblée provinciale du Sud-Kivu a voté en date du 14 novembre 2007 une motion de censure contre le Gouvernement provincial composé du Gouverneur, du Vice-gouverneur et des ministres provinciaux. Cette décision prise de manière délibérée énerve de manière flagrante les dispositions de l'article 138 de la Constitution et comporte certains vices de procédure et de forme.

Signée le 11 novembre 2007 par vingt-deux députés provinciaux, celle-ci a été déposée au bureau de l'Assemblée provinciale en date du 12 novembre 2007. Sans que le Gouvernement provincial n'en soit notifié, le texte a été lu dans les médias et a fait l'objet de commentaires divers avant le délai de 48 heures prescrit par l'article 146 alinéa 3 de la Constitution ; ladite motion a été déposée et reçue le 12 novembre 2007 à l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu.

Curieusement, pendant que le Gouverneur, alerté par cette médiation, se préparait à recevoir la notification de la motion au nom du Gouvernement provincial afin de présenter ses moyens de défense, il fut surpris d'apprendre que l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu se réunissait déjà pour débattre.

Suivant les us et coutumes parlementaires, le député ou le groupe de députés qui entend exercer les mécanismes de contrôle limitativement énumérés à l'article 138 de la Constitution, doit d'abord le faire adopter en plénière qui s'en approprie alors. C'est après cette phase que l'incriminé est invité

à se défendre, non contre les signataires mais plutôt face à la plénière. De manière surprenante, la motion de censure adoptée n'a pas respecté cette procédure, car la plénière de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu a tout simplement pris la parole en dernier pour répondre aux orateurs qui sont intervenus. Le fait d'omettre cette disposition réglementaire constitue une violation flagrante du principe de contradictoire et du respect du droit de la défense.

Le principe général sacro-saint de droit, à savoir le principe de contradictoire et son corollaire le droit de la défense, a été violé par la plénière de l'Assemblée prénommée en invoquant les articles 204 alinéa 1<sup>er</sup> et 157 alinéa 5 du règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu. L'alinéa 5 de l'article 157 du règlement intérieur cité précise que le Gouverneur de province ou un membre du Gouvernement provincial prend la parole le dernier pour répondre aux orateurs qui sont intervenus. Comme dit plus haut, le fait d'omettre cette disposition réglementaire constitue une violation flagrante du principe de contradictoire et du respect du droit de la défense.

Par une lettre en date du 14 novembre 2007, le Gouverneur de province a prié au Président de l'Assemblée prénommée d'autoriser le Gouvernement provincial d'user de son droit de défense suite à la motion de censure. Cette demande n'a pas été acceptée par le bureau. Il a sollicité la Cour d'Appel de Bukavu d'annuler la décision attaquée portant motion de censure contre le Gouvernement provincial, car manifestement illégale et anticonstitutionnelle.

C'est au vu des moyens ci-haut développés que le Gouverneur de province, Célestin CIBALONZABYATERANA, a saisi la Cour d'Appel de Bukavu.

D'entrée de jeu, la partie défenderesse, c'est-à-dire l'Assemblée Provinciale du Sud-Kivu, soulève quatre exceptions *in limine litis*<sup>208</sup> qui sont :

- 1) L'exception de litispendance ;
- 2) L'inexistence juridique de la personne assignée, à savoir l'Assemblée provinciale ;
- 3) L'irrecevabilité pour incompétence de la Cour d'Appel de connaître d'une décision politique, une motion de censure étant un acte parlementaire ayant le caractère d'acte du Gouvernement ;
- 4) Enfin, l'irrecevabilité pour action mal dirigée.

Face à ces quatre exceptions, le Gouverneur de province a réagi.

S'agissant de la première exception, l'Assemblée provinciale a soutenu que le Gouverneur de province du Sud-Kivu avait introduit à la fois et à la même date deux requêtes en annulation devant deux juridictions parallèles, que sont la Cour d'Appel de Bukavu et la Cour Suprême de Justice de Kinshasa. Que ces deux recours portaient sur la même affaire et avaient le même objet, à savoir la motion de censure prise le 14 novembre 2007 par l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu, et dont il sollicite l'annulation. Elle soutient que l'exception de litispendance est légale puisque prévue par les dispositions des articles 141 à 166 du Code d'OCJ, qu'au pied des dispositions précitées la juridiction siégeant du degré d'appel est préférée à celle saisie au premier degré. Elle poursuit en concluant que la

---

<sup>208</sup> Affaire Célestin CIBALONZA BYATERANA, arrêt R.A.211, sixième au douzième feuillet. Voir aussi le journal de l'Archidiocèse de Bukavu, Commission Diocésaine Justice et Paix, Notre Parlement et Nous, n°4 janvier 2008, p. 2.

Cour d'Appel de Bukavu étant saisie au premier degré, qu'elle doit se dessaisir au profit de la Cour Suprême de Justice, siégeant au degré d'appel.

Le Gouverneur de province, de son côté, a réagi en soutenant que chacune des deux actions visées par l'exception prétendument tirée de la litispendance a son objet propre, à savoir l'annulation dont est saisie la Cour d'Appel et, le contentieux constitutionnel dont est saisie la Cour constitutionnelle (transitoirement, la Cour Suprême de Justice).

S'agissant de l'exception d'absence de personnalité juridique dans le chef de l'Assemblée provinciale, le Gouverneur de province soutient que dans les matières du contentieux administratif (de même que celles du contentieux constitutionnel), il n'y a pas, à proprement parler, de personne contre laquelle l'action serait dirigée, aussi n'a-t-il jamais été contesté le fait procédural, d'usage aussi constant qu'incontesté, que non seulement les institutions constitutionnelles, mais aussi les simples ministères et services publics sont toujours « destinataires » pour ainsi dire, de l'action, alors que ces départements du Gouvernement et services publics sont désignés et appelés à fournir à la juridiction l'ensemble des éléments, tant à charge qu'à décharge, ayant entourés l'élaboration et la prise de l'acte concerné par le recours.

L'Assemblée provinciale a estimé de son côté qu'elle est une personne morale qui n'existe pas juridiquement, puisque ne disposant pas d'une personnalité civile distincte de celle de l'État congolais. Qu'il soit de jurisprudence contestante et abondante qu'une personne morale incapable d'assigner en justice ne peut à son tour être assignée comme telle, aucune preuve de la capacité de l'Assemblée provinciale d'ester en justice n'a été apportée par le Gouverneur de province.

S'agissant de l'irrecevabilité de l'action pour incompetence, l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu, s'appuyant sur l'article 146 du code d'OCJ, allègue que les Cours d'Appel connaissent en premier ressort les recours en annulation pour violation de la loi formés contre les actes, les règlements ou les décisions des autorités administratives provinciales et locales et des organes décentralisés placés sous la tutelle de ces autorités.

Elle poursuit en disant qu'elle n'est pas une autorité administrative pour voir ses décisions être attaquées devant la section administrative de la Cour d'Appel, mais qu'elle est plutôt une autorité législative. Elle renchérit en soutenant que la démarche initiée par elle échappe au contrôle de la légalité juridictionnelle puisqu'un litige portant sur la motion de censure ne constitue pas un contentieux administratif et qu'il s'agit, ni plus ni moins, d'un acte de nature politique. Elle prétend que, la motion de censure n'étant ni un acte législatif ni un acte réglementaire, elle se situe automatiquement dans la catégorie des actes parlementaires. Ainsi, l'Assemblée provinciale a demandé à la Cour d'Appel de décliner sa compétence.

Le Gouverneur de province, quant à lui, a répliqué en arguant que ce moyen est impertinent dès lors que la décision du 14 novembre 2007 a été prise par l'Assemblée provinciale, se fondant sur le bénéfice de l'article 254 de son règlement intérieur ; qu'il s'agit d'un acte administratif dès lors qu'il a des effets juridiques à l'endroit du Gouvernement provincial, que le fait pour le chef de l'État de nommer par ordonnance le Gouverneur et son Vice-gouverneur ne rend plus celui-ci compétent pour prendre comme en l'espèce une motion de censure à l'égard du Gouvernement provincial.

Il soutient en avançant, contrairement aux affirmations erronées de la défenderesse, que l'Assemblée provinciale fait partie dans l'ordonnancement administratif de la

République Démocratique du Congo des catégories d'autorités administratives et que, à ce titre, les actes qu'elle pourrait prendre sont susceptibles d'être entrepris par voie de recours et en l'occurrence pour excès de pouvoir.

Le Gouverneur de province poursuit en insistant, contrairement aux affirmations de l'Assemblée provinciale, que l'acte administratif pris par elle le 14 novembre 2007 est du ressort de la Cour d'Appel de Bukavu, section administrative, et ne constitue point un acte politique à soustraire de la compétence du juge administratif et qu'en espèce, le siège et la compétence de la Cour d'Appel de Bukavu se fondent sur le prescrit de l'article 146 du Code d'OCJ.

S'agissant de l'exception tirée de l'irrecevabilité pour l'action mal dirigée, l'Assemblée Provinciale soutient que le Gouverneur de province a initié l'action à son nom comme s'il était le seul à être considéré par ladite motion alors que celle-ci concerne tous les membres du Gouvernement provincial, y compris lui-même ; qu'il n'appartient pas au Gouverneur de province de saisir la Cour d'Appel de Bukavu, représentée par monsieur Célestin CIBALONZA BYATERANA ; que cela se justifie par le fait que le Gouvernement provincial a une personnalité civile, en vertu de laquelle il peut défendre ses droits.

Le Gouverneur de province, pour terminer, soutient que la notion d'une « action mal dirigée » est une innovation dépourvue de consistance et ne mérite pas de réponse, que l'action a été mue par le Gouverneur de province en sa qualité énoncée et indiquée du corps constitué ; que c'est la Constitution qui détermine que les actions engageant la province et son Gouvernement sont introduites par le Gouverneur de province, ainsi fait l'article 161 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution actuelle. D'ailleurs, cette règle et sa pratique n'ont jamais fait difficulté, ni au Congo ni ailleurs, ni aujourd'hui ni par le passé.

La Cour a estimé qu'il n'était pas nécessaire qu'elle examine tous les préalables soulevés par l'Assemblée Provinciale, elle a statué sur deux d'entre eux seulement : il s'agit de la litispendance et de l'incompétence<sup>209</sup>.

Par rapport à l'exception d'incompétence, la Cour d'Appel de Bukavu a estimé que le moyen pris de son incompétence est infondé. Elle argumente qu'il ressort des dispositions combinées notamment des articles 72, 157, 172 et 173 de la loi dite électorale du 9 mars 2006 que la Cour proclame les résultats définitifs des élections provinciales, statue sur les réclamations et contestations relatives à la désignation et aux résultats de l'élection de ces derniers. En ayant cette compétence qui lui est reconnue par cette loi « spéciale » pré-rappelée, la Cour s'estime compétente, pour connaître des actes non légiférés par voie d'édit émanant de l'Assemblée provinciale qui remettent en question le Gouverneur de province et son Gouvernement provincial, qu'il sera ainsi hors sujet que la Cour se déclare incompétente pour connaître desdits actes eu égard à ce qui précède.

Par rapport à la litispendance, la Cour d'Appel a trouvé que ce moyen est fondé. C'est en vain que le Gouverneur nie avoir introduit une requête à la Cour Suprême de Justice. Or, des débats devant elle, il a reconnu avoir introduit une requête sur l'anti-constitutionnalité. La Cour a relevé de l'examen des éléments du dossier que la requête en annulation introduite devant elle vise la motion de censure et ses actes préparatoires, et celle en inconstitutionnalité introduite devant la Cour Suprême de Justice vise également la même motion de censure et que les deux requêtes prônent le même résultat : l'annulation de cette motion de censure. La Cour a observé que ces deux requêtes opposent les mêmes parties et visent le même objet, pour le même résultat.

---

<sup>209</sup> *Ibid.*

Il y a lieu de conclure à la litispendance en ce que ces deux causes sont pendantes devant les juridictions différentes susmentionnées et selon l'article 142 du code d'OCJ en cas de litispendance, la juridiction saisie au degré d'appel est préférée à la juridiction saisie au premier degré, la Cour a renvoyé la cause à la Cour Suprême de Justice, juridiction saisie au degré d'appel par le Gouverneur de province.

C'est pourquoi :

La Cour, section administrative ;

Statuant contradictoirement et avant dire droit ;

Le Ministère Public entendu ;

Reçoit l'exception d'inconstitutionnalité mais la dit non fondée ;

Se déclare compétente ;

Reçoit l'exception de litispendance et la dit fondée ;

Renvoie la cause R.A. 211 à la Cour Suprême de Justice.

La Cour d'Appel de Bukavu a ainsi arrêtée et prononcée à son audience publique du 27/12/2007 à laquelle siégeaient les magistrats Jean-Marie BOKANGA MABONDO, Président de Chambre, Martin BIKOMA BAHINGA et Faustin GENYENGO MBINGO TEBI, conseillers, avec le concours de Monsieur Jacques MELIMELI, officier du Ministère Public et l'assistance de Monsieur Prosper MBAKURU, greffier du siège.

## ***B) Appréciation critique***

Le droit positif congolais déterminait à l'époque les compétences du juge en matière administrative à travers l'ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1982 portant Code d'organisation et de compétences judiciaires, précisément en son article 146.

D'après cet article : « *la Cour d'Appel connaît en premier ressort des recours en annulation pour violation de la loi, formée contre les actes et les décisions des autorités administratives, régionales et locales et des organismes décentralisés placés sous la tutelle de ces autorités* »<sup>210</sup>.

Par cette énumération, le législateur détermine la nature juridique de l'acte à attaquer par voie de recours pour excès de pouvoir devant la section administrative de la Cour d'Appel. Autrement dit, le recours ouvert par le législateur à l'article 146 de l'ordonnance-loi précitée n'est pas recevable pour tous les actes. Il ne peut être reçu que contre les actes administratifs unilatéraux ne faisant pas grief (par exemple, les circulaires et les directives), et il exclut aussi les actes législatifs et les actes parlementaires.

Précisons ce qu'il faut entendre par acte administratif unilatéral faisant grief. L'acte administratif unilatéral est un acte qui émane de l'autorité administrative et qui exprime la seule volonté de l'administration. Tandis qu'un acte administratif unilatéral faisant grief lèse ou porte atteinte aux intérêts d'un particulier<sup>211</sup>.

---

<sup>210</sup> Actuellement cette ordonnance-loi a été abrogée par l'art. 156 de la loi-organique n°13/011-B du 11/04/2013 portant Organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, *J.O de la RD. Congo*, 54<sup>ème</sup> année, numéro spécial.

<sup>211</sup> J. RIVERO, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1996, p. 89. Voir aussi F.

Dès lors, l'on ne peut pas se servir d'un recours pour excès de pouvoir pour contester une motion de censure qui, du reste, est un acte parlementaire. Cet acte, comme le disent les doctrinaires René CHAPUS, Ruffin MUSHIGO G. et Séverin MUGANGU M., n'est pas susceptible de recours juridictionnel et ne peut être justiciable devant le juge administratif de la Cour d'Appel, ni celui de la Cour Suprême de Justice faisant office de la Cour constitutionnelle<sup>212</sup>. De ce qui précède, nous pensons que la Cour d'Appel de Bukavu devrait se déclarer incompétente à statuer sur une motion de censure.

Bien plus, par rapport à l'argument de la Cour fondée sur la loi dite électorale du 6 mars 2006<sup>213</sup>. Cette loi n'est pas « spéciale », elle est plutôt organique<sup>214</sup>. Elle donne compétence à la Cour d'Appel de proclamer le résultat définitif des élections du Gouverneur et du Vice-gouverneur, mais n'autorise pas celle-ci à annuler, par un arrêt, une décision politique de l'Assemblée provinciale. C'est à tort qu'elle a fondé sa décision sur les dispositions de ladite loi.

De surcroît, selon l'article 88 de l'ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la

---

MAURICE, *Droit administratif*, Tome I, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 222. Également A. DE LAUBADERE, *Traité de Droit administratif*, Paris, LGDJ, 1989, p. 220. Également G. BRAIBANT, *Droit administratif Français*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, 1984, p. 129 Également R. CHAPUS, *op cit.*, p. 132.

<sup>212</sup> R. CHAPUS, *op cit.*, P. 888. Et R. MUSHIGO, *op cit.*, p. 49.

<sup>213</sup> Dans l'affaire Célestin CIBALONZA BYATERANA, la Cour d'Appel de Bukavu a invoqué les arts. 72, 157, 172 et 173 de la loi dite électorale du 06 mars 2006.

<sup>214</sup> La loi organique est une loi votée par le Parlement pour préciser ou compléter les dispositions de la Constitution. La loi « spéciale » n'existe pas. Voir R. GULLIEN et J. VINCENT, *op cit.*, p. 359. Voir G. CORNU, *op cit.*, pp. 549-550.

Cour Suprême de Justice<sup>215</sup>, le Gouverneur de province devrait joindre à sa requête une réclamation préalable si il estimait que la motion de censure de l'Assemblée provinciale était un acte administratif, devoir qu'il n'a pas accompli. Par conséquent, sa requête devrait être déclarée irrecevable conformément au prescrit du présent article.

Malgré tout ce qui vient d'être démontré, les juges de la Cour d'Appel de Bukavu se sont déclarés compétents. Malheureusement, ils ont renvoyé la cause à la Cour Suprême de Justice sur base de l'exception de litispendance. Toutefois, si ces juges annulaient la décision de l'Assemblée provinciale, quels seraient les effets juridiques de cet arrêt ? Pourrait-il être exécuté ?

Les effets d'annulation de l'arrêt concerneraient d'abord sa portée avant les modalités de son exécution. L'arrêt d'annulation produirait ses effets à l'égard des personnes et dans le temps. Vis-à-vis des personnes, cet arrêt aurait une autorité de la chose jugée et serait opposable à tous. Le Gouverneur de province (et même son Gouvernement provincial) prendrait des décisions, non pas comme Gouverneur démissionnaire mais plutôt comme un Gouverneur légalement élu, établi et même légitime.

Dans le temps, l'arrêt d'annulation serait rétroactif. La motion de censure contre le Gouvernement provincial du Sud-Kivu adoptée par l'Assemblée provinciale serait considérée comme nulle « *ab initio* », c'est-à-dire à partir de son adoption par l'organe délibérant provincial.

---

<sup>215</sup> Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice, *J. O de la RD. Congo*, numéro spécial 47<sup>ème</sup> année du 20 juin 2006. Cette ordonnance-loi a été abrogée par l'art. 119 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant Organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle.

Quant à l'exécution de l'arrêt RD 211, elle pourrait être faite au nom du Président de la République, conformément à l'article 149 de la Constitution congolaise. Le greffier apposerait, sur l'expédition de l'arrêt, la formule exécutoire, et l'Assemblée provinciale ainsi que l'Administration publique seraient tenues de respecter la chose jugée<sup>216</sup>.

## II. Arrêt (R. Const.062/TSR)

**En cause :** Requête en inconstitutionnalité et annulation de la motion de censure de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu du 12 novembre 2007 contre le Gouverneur de ladite Province.

### *A) Résumé des faits et de la procédure*

Par requête reçue le 15 novembre 2007 au greffe de la Cour suprême de justice, l'avocat KALUBA-DIBWA, muni d'une procuration spéciale du 27 novembre 2007 à lui donnée par Monsieur Célestin CIBALONZA BYATERANA, Gouverneur de la Province du Sud-Kivu, a saisi cette Cour en inconstitutionnalité et en annulation de la motion de censure

---

<sup>216</sup> Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice, *J. O de la RD. Congo*, 47<sup>ème</sup> année, numéro spécial du 20 Juin 2006, art.85 qui dispose que : « les arrêts de la section administrative sont exécutés au nom du Président de la République. Le greffier appose sur les expéditions la formule suivante : le Président de la République mande et ordonne à tous les commissaires d'État et à toutes les autorités administratives, en ce qui les concerne, de pouvoir à l'exécution immédiate du présent arrêt et à tous les huissiers à ce requis, d'y concourir en ce qui concerne les voies de droit commun. Les expéditions sont scellées et délivrées par le greffier ».

adoptée contre lui et son Gouvernement le 12 novembre 2007 par l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu.

Dans sa requête, le demandeur soutient principalement qu'il n'a été ni appelé ni entendu sur les faits ayant donné lieu à la susdite motion de censure. Il allègue que par sa lettre n°01/976/CAB/GOUPRO/SK/2007 du 14 novembre 2007, il a informé le Président de l'Assemblée provinciale du fait que les médias du Sud-Kivu diffusaient depuis 72 heures une information faisant état de l'existence d'une motion de censure contre le Gouvernement provincial, et qu'il portait à sa connaissance que le susdit Gouvernement n'était pas saisi officiellement de cette motion, de sorte qu'il aurait pu user de *son « Droit de Défense reconnu Universellement à toute personne ou institution contre laquelle des faits sont reprochés »*. Il déclare que, sans tenir compte du contenu de sa lettre par la sienne n°271/BUR/ASPRO/SK/01/2007 du 15 novembre 2007, le Président de l'Assemblée prénommée lui a notifié la motion de censure concernée en précisant qu'aucune disposition de la Constitution ni du règlement intérieur ne les obligeait à accéder à sa demande, mais qu'au contraire il le priait de remettre au Chef de l'État sa démission et celle de son gouvernement.

Dans son moyen unique d'inconstitutionnalité et annulation de la motion de censure du 12 novembre 2007 de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu, se fondant sur l'article 160 de la Constitution, le demandeur reproche à ladite Assemblée d'avoir violé les articles 12, 19.3 et 61.5 de la Constitution, en ce que, depuis le dépôt jusqu'à son vote, la motion de censure n'a pas été notifiée au requérant qui n'a même pas été invité à présenter ses moyens de défense.

Développant son moyen, le requérant soutient que, dans l'examen des faits dénoncés à sa charge et à celle de son gouvernement, l'Assemblée provinciale avait obligation,

conformément à la Constitution, de procéder à la vérification de ces faits ainsi qu'à l'audition de leurs auteurs.

Il affirme que, prévenu par sa lettre n°01/976/CAB/GOUPRO/SK/2007 du 14 novembre 2007 adressée à ladite Assemblée sur la motion de censure sus-vantée, le Président de cette institution n'a pas daigné corriger son erreur en procédant conformément au prescrit des dispositions constitutionnelles violées par lui.

Ce moyen unique d'inconstitutionnalité et d'annulation est fondé. En effet, aux termes de l'article 19 alinéa 3 et 61.5 de la Constitution, le droit de la défense est organisé et garanti ; en aucun cas, même durant l'état de siège ou l'état d'urgence qui aura été proclamé conformément aux articles 85 et 86 de la Constitution, il ne peut être dérogé aux droits et principes fondamentaux sur les droits de la défense et le droit de recours.

La Cour Suprême de Justice considère les droits de la défense comme étant l'ensemble des droits appartenant à une personne qui se trouve pris à partie dans un litige ou, en dehors de tout procès, qui est l'objet d'une mesure défavorable ayant le caractère d'une sanction ou prise en considération de sa personne.

En l'espèce, la motion de censure contre le Gouvernement provincial du Sud-Kivu n'a pas été notifiée au requérant qui, informé de son existence, a demandé par sa lettre n°01/976/CAB/GOUPRO/SK/2007 du 14 novembre 2007 adressée au Président de l'Assemblée provinciale d'être entendu dans ses moyens de défense. Ce droit lui a été refusé par la lettre n°270/BUR/ASPRO/SK/01/2007 du 14 novembre 2007 du même Président, où il est écrit qu'aucune disposition de la Constitution ni du règlement intérieur ne les obligeait à accéder à sa demande.

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

Ainsi, il résulte de tout ce qui précède qu'en adoptant une motion de censure qui, au regard du dernier alinéa de l'article 198 de la Constitution, met en cause *mutatis mutandis* le Gouvernement provincial et donc constitue de ce fait une sanction à l'endroit de celui-ci sans l'avoir entendu préalablement ; l'Assemblée Provinciale a violé les articles 19 alinéa 3 et 61.5 de la Constitution sur le respect dû aux droits de la défense. Dès lors, la Cour Suprême de Justice déclarera la motion de censure précitée anticonstitutionnelle.

C'est pourquoi : La Cour suprême de justice, section judiciaire, statuant en matière de constitutionnalité toutes sections réunies ;

Le Ministère Public entendu ;

Reçoit la requête la dit fondée ;

Déclare en conséquence la motion de censure du 12 novembre 2007 de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu anticonstitutionnelle ; Met les frais à la charge du Trésor public ;

La Cour ainsi jugé et prononcé en son audience publique du 26 décembre 2007 à laquelle ont siégé messieurs KALONDA KELE OMA, Président, LUMUANGA wa LUMUANGA, KIKUNGURU KATOMANGA, BEMWIZI KIENGA, MALIKIDOGO MUSUBAO, TSHIMANGA MUKUBAY et NGOIE KALENDA, conseillers, avec le concours de l'Avocat Général de la République NTENDA DIDI, et l'assistance de Monsieur KANGA, greffier du siège.

## ***B) Appréciation critique***

Dès 1964, date de son installation, à 2001, la Cour Suprême de Justice faisant office de Cour constitutionnelle n'a rendu que trois arrêts en matière constitutionnelle, ce qui a fait dire à Matadi NENGA GAMANDA que le juge constitutionnel était caractérisé par l'oisiveté<sup>217</sup>. De 2003 à 2006, la Cour Suprême de Justice, siégeant comme Cour constitutionnelle, a prononcé une quarantaine d'avis et arrêts en matière constitutionnelle, soit en près de trois ans, près de dix fois plus d'arrêts qu'en trente ans, ce qui fait près de 13 arrêts par an. Cela justifie peut être certaines erreurs dans les arrêts de cette Cour en la matière<sup>218</sup>.

Mais, loin de donner un blanc-seing à la Cour Suprême de Justice pour connaître des conflits entre institutions politiques, la Constitution congolaise<sup>219</sup>, complétée par l'ordonnance n°82-020 du 31 mars 1982 portant Code d'OCJ<sup>220</sup>, ont pris le soin de délimiter les attributions de cette juridiction.

Les attributions de la Cour Suprême de Justice en qualité de juge constitutionnel étaient :

- De l'examen de recours en interprétation de la Constitution<sup>221</sup> ;

---

<sup>217</sup> MATADI NENGA G., *La question juridique en République Démocratique du Congo, contribution à une étude de la réforme*, Kinshasa, édition droit et idées nouvelles, 2001, pp. 377-378.

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> Arts. 160 à 162 de la Constitution congolaise.

<sup>220</sup> Ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1982 portant Code d'O.C.J., *J.O de la RD. Congo*, numéro spécial 47<sup>ème</sup> année, du juin 2006, art 160. Voir aussi les arts. 131 à 143 de l'ord loi n°82-017 du 31/03/1982 relative à la procédure devant la CSJ

<sup>221</sup> Art. 161 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution congolaise.

- De l'examen de la conformité à la Constitution, avant leur promulgation, des lois organiques, des règlements intérieurs des Chambres parlementaires et du Congrès, de la Commission électorale nationale indépendante. Ainsi que du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (contrôle *a priori* et obligatoire de la constitutionnalité des lois)<sup>222</sup> ;
- De l'examen de la constitutionnalité des lois, des actes ayant force de loi, et des actes réglementaires (contrôle *a posteriori* et facultatif de la constitutionnalité des lois par voie d'action)<sup>223</sup> ;
- De l'examen des exceptions d'inconstitutionnalité des actes législatifs et des actes réglementaires (contrôle *a posteriori* et facultatif de la constitutionnalité des lois par voie d'exception)<sup>224</sup> ;
- De l'examen de la constitutionnalité des traités (contrôle *a priori* par voie d'action)<sup>225</sup> ;
- De la détermination du caractère réglementaire ou non des matières relevant antérieurement du domaine de la loi<sup>226</sup> ;
- Enfin, de l'examen du caractère obligatoire à la constitution des ordonnances prisent en cas d'état de siège et d'état d'urgence<sup>227</sup>.

---

<sup>222</sup> Arts. 124 et 160 al. 2 de la Constitution congolaise.

<sup>223</sup> Art. 161 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution congolaise.

<sup>224</sup> Art. 216 de la Constitution congolaise.

<sup>225</sup> Art. 128 de la Constitution congolaise.

<sup>226</sup> Arts. 124 et 160 al. 2 de la Constitution congolaise.

<sup>227</sup> Art. 145 de la Constitution congolaise.

Il résulte qu'en dehors des actes juridiques précités, tous les autres sont à exclure du champ de compétence de la Cour Suprême de Justice siégeant en matière constitutionnelle. La motion de censure étant un acte parlementaire, elle serait donc vouée à l'immunité juridictionnelle.

### **III. Arrêt (R. Const.206/TSR)**

**En cause :** Requête en inconstitutionnalité de la motion de censure votée par l'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental à l'encontre du Gouvernement provincial de la susdite Province.

#### ***A) Résumé des faits et de la procédure***

Par requête déposée le 8 juin 2012 au greffe de la Cour Suprême de Justice, Monsieur KABASUBABU KATULANDI, Gouverneur de la province du Kasai-Occidental, sollicite de cette Cour l'appréciation de la conformité à la Constitution de la motion de censure initiée par les 25 députés, déposée au bureau du Président de l'Assemblée provinciale le 2 juin 2012.

À l'appui de son recours, le requérant expose que, contre toute attente, le bureau de ladite Assemblée, qui ne l'a pas entendu malgré son invitation, a fait inscrire à l'ordre du jour comme point unique le débat sur la motion ; que de ce débat découla le vote en sa défaveur.

Il fonde son recours sur les moyens ci-après :

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 160 alinéa 2 de la Constitution, en ce que l'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental n'a pas soumis son règlement intérieur

au contrôle préalable et obligatoire de constitutionnalité à la Cour constitutionnelle, qui se prononce sur sa conformité à la Constitution avant sa mise en application et publication au journal officiel.

Développant le moyen, le requérant précise que c'est sur base dudit règlement intérieur que l'Assemblée provinciale s'est appuyée pour le déchoir.

Le deuxième moyen est tiré de la violation de l'article 110 de la Constitution, en ce que les députés signataires de la motion de censure, les honorables Mbayi BAKATUJILA du RCD, TSHIMUNYI KANDE de l'UREC, José DJENGO du MLC, ISIA du PDS et MANAKJUANJUA du RCD, ayant quitté délibérément leurs partis politiques pour postuler respectivement à la députation nationale dans les partis RRC, CAAC, CAAC et RRL, sont réputés avoir renoncé à leur mandat.

Le troisième moyen déduit de la violation des articles 19 et 146 alinéa 3 de la Constitution, en ce que la plénière n'a pas permis au requérant de présenter les moyens de défense sur les griefs lui reprochés et que la procédure de vote a manqué de transparence dans son déroulement.

Sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner les moyens présentés par le requérant, la Cour Suprême de Justice relève que l'avocat Dieudonné KALUBA DIBWA ayant signé la requête au nom du Gouverneur prénommé n'a pas produit au dossier la procuration spéciale lui étant remise par ce dernier à cette fin.

Il s'ensuit que la requête sera déclarée irrecevable pour défaut de preuve de qualité dans le chef de l'avocat signataire de la requête.

C'est pourquoi : La Cour Suprême de Justice, toutes sections réunies, faisant office de la Cour constitutionnelle,

siégeant en matière d'appréciation de la conformité à la Constitution ;

Le Ministère Public entendu ;

Déclare la requête de Monsieur KABASUBABU KATULONDI irrecevable ;

Laisse les frais à sa charge.

La Cour a ainsi jugé et prononcé à son audience publique du 19 septembre 2012 à laquelle ont siégé les Magistrats : PUNGWE MUSSUA, Président de Chambre, BOMBOLU BOMBONGO et FUNGA MOLIMA, Présidents, KALONDA SAIDI, IBANDA DUDU, MULAMBA MUAMBA et MATHE KYALIRE, conseillers, en présence du Ministère Public représenté par l'Avocat Général de la République MOKOLA PIKPA et avec l'assistance de Monsieur LUBUNDU Jean, greffier du siège.

### ***B) Appréciation critique***

D'après Marcel WETSH'OKONDA<sup>228</sup>, dans l'appréciation de sa compétence, de la recevabilité des actions portées devant elle et le délai d'instruction desdites affaires, la Cour Suprême de Justice n'a pas affiché la même position selon que les actions portées devant elle émanaient du pouvoir, ou de ses alliés, ou de l'opposition.

Ainsi, en ce qui concerne sa compétence, la Cour Suprême de Justice s'est montrée très stricte dans certains arrêts,

---

<sup>228</sup> Marcel WETSH'OKONDA, « *Le contentieux constitutionnel congolais des droits de l'homme du 18/02/2006 au 18/02/2011 : essai de bilan et perspectives d'avenir* », in <http://la-constitution-en-afrique.org/article-les-droits-de-l-homme-selon-le-juge-constitutionnel-79507577.html>.

alors qu'elle a fait preuve de plus de largesse dans les arrêts concernant Trésor KAPUKU NGOYI et Célestin CIBALONZA BYATERANA.

La Cour affirme qu'il n'était pas nécessaire d'examiner les moyens présentés par le requérant Monsieur KABASUBABU KATULONDI, Gouverneur de la Province du Kasai-Occidental, et déclara son action irrecevable pour défaut de preuve de qualité dans le chef de l'avocat signataire de la requête.

Pour nous, elle n'avait pas bien dit le droit. Elle aurait dû décliner sa compétence à statuer sur une motion de censure, étant entendu que les articles 160 alinéa 1<sup>er</sup> et 162 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution congolaise prévoient qu'elle est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force des lois, alors qu'une motion de censure n'est pas une loi ni un acte ayant force des lois encore moins une exception d'inconstitutionnalité soulevée devant ou par une juridiction. Elle est juste un acte parlementaire ou d'assemblée par lequel le Parlement exprime le retrait de sa confiance à un Gouvernement.

En décrétant l'irrecevabilité de l'action R. Const.206/TSR, elle a implicitement dit aux parties litigantes, ainsi qu'aux tiers, qu'elle est compétente à statuer sur la question de droit lui étant soumise, mais c'est l'avocat du requérant, ayant signé la requête au nom du Gouverneur prénommé, qui n'avait pas produit au dossier la procuration spéciale remise par ce dernier pour la saisir.

Aucune disposition de la Constitution congolaise ainsi que de l'ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice ne lui conférerait la compétence. Pour toute action introduite, la Cour Suprême de Justice, faisant office de la Cour constitutionnelle, était obligée de se prononcer d'abord sur sa compétence et ensuite sur la recevabilité, et s'il y échet sur le fondement.

Ce qui est grave est que le constituant de 2006 prévoit que les arrêts de la Cour constitutionnelle ne soient susceptibles d'aucun recours et soient immédiatement exécutoires. Ils sont obligatoires et s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, civiles et militaires, ainsi qu'aux particuliers. Tout acte déclaré non conforme à la Constitution est nul de plein droit<sup>229</sup>.

À notre humble avis, nous pensons que même si cette Cour consacre à titre d'arrêt une décision non conforme à la science juridique, à la Constitution ou à la loi, elle s'impose *erga omnes*. Ce n'est pas une honte ni une violation de la Constitution pour cette haute juridiction que de se déclarer incompétente pour certaines questions de droit lui étant soumises. Il faudra attendre un temps long ou court pour que cette haute juridiction puisse se raviser et corriger elle-même sa décision par un autre arrêt consacrant un revirement jurisprudentiel. Ces pouvoirs énormes et illimités entre les mains des juges constitutionnels méritent d'être revus et repensés par les constituants et les philosophes les plus qualifiés.

Les pouvoirs illimités de la Cour constitutionnelle deviennent dangereux à la nation toute entière, et à la démocratie lorsque, au vu des enjeux politiques, et sans qu'elle l'ait voulu, son arrêt soutient la position politique d'un acteur, d'un parti ou d'un regroupement politique.

#### **IV. Arrêt (R. Const.218/219/TSR)**

**En cause** : Requête de Monsieur KADIEBWE

---

<sup>229</sup> Art.168 de la Constitution congolaise.

TSHIDIKA Laurent en inconstitutionnalité du vote d'une motion de censure contre le Gouvernement provincial par l'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental.

**Contre :** L'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental.

*A) Résumé des faits et de la procédure*

Par requêtes déposées au greffe de la Cour Suprême de Justice, le 20 septembre 2012, Monsieur KADIEBWE TSHIDIKA Laurent, qui se dit Gouverneur de la province du Kasai-Occidental, sollicite l'annulation, pour inconstitutionnalité, du vote d'une motion de censure par lequel l'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental a déchu le Gouverneur de cette Province en date du 6 juin 2012.

En raison de leur connexité et pour les besoins d'une bonne administration de la justice, la Cour Suprême de Justice ordonne la jonction des deux requêtes, lesquelles sont rédigées exactement dans des termes identiques et soutenues par les mêmes moyens.

Mais sans avoir à examiner leur pertinence, la Cour jugera les deux requêtes irrecevables pour défaut de preuve de qualité dans le chef du requérant.

Elle relève en effet que toute personne appelée à saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité d'un acte législatif ou réglementaire, conformément à l'article 162 alinéa 2 de la Constitution, doit néanmoins justifier de sa qualité et d'un intérêt en la cause, les deux conditions pouvant du reste se déduire en la seconde.

Elle note qu'en l'espèce, le requérant ne rapporte ni la

preuve de sa qualité de Gouverneur de la Province du Kasai-Occidental, ainsi qu'il prétend dans sa requête, ni celle de l'intérêt qu'il aurait à solliciter l'annulation du vote incriminé.

C'est pourquoi : La Cour Suprême de Justice, faisant office de la Cour constitutionnelle, siégeant en matière de constitutionnalité ;

Le Ministère public entendu ;

Déclare les requêtes irrecevables ;

Laisse les frais à charge du demandeur.

La Cour a ainsi jugé et prononcé à son audience publique de ce 11 janvier 2013 à laquelle ont siégé les Magistrats : Simon Dieudonné BOMBOLU BOMBONGO, Président de chambre, Evariste-Prince FUNGA MOLIMA MWATA, Président, Jean UBULU PUNGU, Charles BUSHIRI IMANI MWATA, Bruno NUMBI BAVINGA, Placide KAZADI WA LUMBULE et Noël KILOMBA NGOZI, conseillers, avec le concours du Ministère Public représenté par le Magistrat Pierre ESSABE KAMULETE, Avocat Général de la République, et l'assistance de Monsieur Delly NKOLONGO EKITOKO, greffier.

### ***B) Appréciation critique***

L'article 198 de la Constitution congolaise nous éclaire sur la preuve de la qualité du Gouverneur de province. Pour se prévaloir de la qualité de Gouverneur de province, le requérant devait apporter devant la Cour Suprême de Justice faisant office de la Cour constitutionnelle le procès-verbal qui atteste qu'une Assemblée provinciale l'a voté dans une séance plénière et une ordonnance signée par le Président de la République l'investissant à cette fonction. À ces deux actes, il faut ajouter qu'avant d'entrer en fonction, le Gouverneur

présente à l'Assemblée le programme de son Gouvernement qui est approuvé à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée provinciale, celle-ci investissant les ministres.

Sans qu'il ne soit besoin de revenir sur la question de compétence de cette haute juridiction, il sied de souligner que Monsieur KADIEBWE TSHIDIKA Laurent, en ne joignant pas les trois actes juridiques sur sa requête introductive d'instance, a réduit à néant les possibilités d'aboutissement heureux de son recours devant la Cour Suprême de Justice, faisant office de la Cour constitutionnelle.

Cette défaillance du requérant n'avait pas permis à la juridiction saisie de sanctionner les éventuelles irrégularités que pourrait contenir le vote de la motion de censure de l'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental. Au regard de ce qui précède, la responsabilité civile de l'avocat conseil du requérant mérite d'être examinée. En réalité, c'est ce dernier qui fut défaillant, et non le requérant qui pourrait être excusé de ne pas connaître toutes les exigences relatives à la forme contenue dans la loi dont le plaideur est censé avoir une connaissance notoire.

## **V. Arrêt (R. Const.220/221/TSR)**

**En cause :** Monsieur KABASUBABU KATULONDI  
Hubert

**Demandeur en inconstitutionnalité**

**Contre :** L'Assemblée provinciale du Kasai-Oriental.

**Défenderesse en inconstitutionnalité**

### *A) Résumé des faits et de la procédure*

Par requêtes déposées au greffe de la Cour suprême de justice, le 20 septembre 2012, Monsieur KABASUBABU KATULONDI Hubert, sollicite l'annulation, pour inconstitutionnalité, du vote d'une motion de censure par lequel l'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental a déchu le Gouverneur de cette Province en date du 6 juin 2012.

Il ressort des éléments du dossier que Monsieur KABASUBABU KATULONDI Hubert, Gouverneur de la province du Kasai-Occidental, était en mission officielle aux États-Unis d'Amérique depuis le 5 mai 2012 lorsqu'un groupe de députés provinciaux déposa au bureau de l'Assemblée provinciale une motion de censure contre son Gouvernement en date du 2 juin 2012.

Cette motion fut transmise par le Président de l'Assemblée provinciale au Gouverneur de province par lettre du 4 juin 2012 réceptionnée le même jour, avec invitation à prendre part aux débats le mercredi à la séance plénière du 6 juin 2012 à 14 heures 00'. À cette date, l'Assemblée provinciale tint plutôt sa séance de 10 heures 35' à 12 heures 48', et adopta la motion de censure.

Dans ses deux requêtes rédigées exactement dans des termes identiques et soutenues par les mêmes moyens, ici jointes pour les besoins d'une bonne administration de la justice, le requérant s'insurge contre cette motion de censure, au motif que son vote a eu lieu en violation de la Constitution et de la loi sur la libre administration des provinces.

Dans son premier moyen subdivisé en deux branches, il reproche à l'Assemblée provinciale d'avoir violé ses droits de la défense, d'une part pour l'avoir mis dans l'impossibilité de présenter ses moyens, en avançant à 10 heures 35', sans l'en

aviser, la séance plénière au cours de laquelle la motion a été débattue, pourtant annoncée pour 14 heures 00' ; d'autre part en refusant à l'exécutif provincial le droit d'être représenté par la personne ayant qualité pour engager sa responsabilité devant elle, au mépris des articles 19 alinéa 3, 61 point 5, 198 alinéa 9 et 146 de la Constitution et de l'article 28 de la loi sur la libre administration des provinces.

Il lui reproche, en outre, d'avoir organisé le vote contesté en violation de l'article 62 alinéa 2 de la Constitution, lequel impose à tous le respect de celle-ci et des lois de la République.

Enfin, le requérant fait grief à l'organe législatif provincial d'avoir, en violation des articles 110 alinéa 6 et 197 de la Constitution, fait participer au vote les députés provinciaux Daniel MBAYA, Espérant NGINDU, Médard MANDJANDJA, KATANGA WASHIKONA et Pauline KAMUANDA, qui auraient renoncé à leurs mandats parlementaires, selon lui, pour avoir délibérément quitté les partis politiques dans le cadre desquels ils avaient été élus. En l'occurrence, s'agissant des quatre premiers, le RCD pour respectivement le RRT, le PPRD, l'ADEL et le MSR, et quant à la cinquième, ce dernier parti politique pour le PPRD.

En tant qu'il vise la violation d'une disposition de la loi sur la libre administration des provinces, le premier moyen ne peut être reçu en sa seconde branche, la Cour Suprême de Justice faisant office de Cour constitutionnelle ne pouvant connaître que des violations de la Constitution.

Mais sans qu'il soit besoin d'examiner la pertinence de chacun des moyens, la Cour Suprême relève qu'hormis la procuration spéciale donnée par le requérant à l'Avocat KABENGELA ILUNGA en vue de la requête sous R. CONST.220/TSR, toutes les pièces produites par ce dernier à

l'appui de ses deux actions le sont en photocopies libres. Celles-ci ne pouvant faire foi comme éléments de preuve des faits allégués, elle recevra les requêtes, mais les dira non fondées.

C'est pourquoi : la Cour Suprême de Justice, faisant office de Cour constitutionnelle, siégeant en matière de constitutionnalité ;

Le Ministère Public entendu ;

Reçoit les requêtes, mais les déclare non fondées ;

Condamne le requérant aux frais.

La Cour a ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de ce 11 janvier 2013, à laquelle ont siégé les Magistrats : Simon Dieudonné BOMBOLU BOMBONGO, Président de Chambre, Evariste-Prince FUNGA MOLIMA MWATA, Président, Jean UBULU PUNGU, Charles BUSHIRI IMANI MWATA, Bruno NUMBI BAVINGA, Placide KAZADI WA LUMBULE et Noël KILOMBA NGOZI, conseillers, avec le concours du Ministère Public représenté par le Magistrat Pierre ESSABE KAMULETE, Avocat Général de la République, et l'assistance de Monsieur Delly NKOLONGO EKITOKO, greffier.

### ***B) Appréciation critique***

Nous constatons que le requérant avait saisi la Cour Suprême de Justice faisant office de la Cour constitutionnelle sous R. Const.206/TSR par requête en inconstitutionnalité de la motion de censure votée par l'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental, à l'encontre de son Gouvernement provincial avec comme avocat Dieudonné KALUBA DIBWA. Celle-ci avait déclaré la requête irrecevable pour absence de procuration

spéciale. Sous R. Const.220/221/TSR, le même requérant change d'avocat-conseil en prenant l'avocat KABENGELA ILUNGA, pour des raisons propres à lui, mais surtout pour maximiser ses chances d'obtenir l'annulation de la même motion de censure.

La Cour Suprême de Justice faisant office de la Cour constitutionnelle reproche au requérant le fait d'avoir déposé les pièces en photocopies libres. Elle soulève d'office la question de droit relative à l'authenticité des pièces déposées et la force probante à accorder aux pièces en photocopies libres.

En matière de droit privé, l'écrit est le mode de preuve qui prime sur tous les autres. C'est la preuve que la loi envisage avec le plus de faveur parce qu'elle se révèle la plus sûre. La preuve écrite est préconstituée en ce sens qu'elle est établie à une époque où aucune des parties n'a intérêt à forcer ou à déformer la preuve en vue de s'assurer le gain d'un procès.

Toujours en matière privée, la preuve littérale existe sous deux formes principales :

- L'acte authentique (celui qui a été reçu par un officier public ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé et avec les solennités requises, article 199 CCCLIII) ;
  
- L'acte sous seing privé (c'est tout écrit qui est librement établi par les particuliers article 204 CCCLIII).

Le degré de force probante d'un écrit, c'est l'importance que la loi accorde à cet écrit. La loi accorde en réalité une plus grande confiance dans l'acte authentique pour lequel elle requiert l'existence d'un ensemble de formes pour sa validité qu'à l'acte sous seing privé pour lequel aucune particularité de forme n'est exigée.

Même un acte authentique peut être renversé par la preuve littérale contraire, c'est-à-dire par la production par l'autre partie au procès d'un acte authentique contraire (article 201 CCCLIII) mais à condition que cet écrit soit reconnu par la partie à laquelle on l'oppose.

En matière de droit privé, le législateur hiérarchise les preuves, tandis qu'en matière constitutionnelle et surtout dans celle relative à l'annulation de l'acte juridique pour anti-constitutionnalité, il ne catégorise pas l'administration de la preuve.

En matière constitutionnelle ainsi qu'en matière pénale, le requérant est libre d'administrer la preuve pour soutenir les prétentions de droit contenu dans son exploit introductif d'instance.

À notre humble avis, étant en matière constitutionnelle, cette décision de la Cour est injuste, car une requête ne peut être déclarée non fondée au motif que le demandeur a déposé les photocopies libres, alors que la partie adverse ne soulève pas cette exception et n'en a relevé aucune contestation dans les débats sur l'authenticité et la force probante desdites pièces.

Bien plus, les pièces objets de l'examen à la Cour ne pouvaient être que les photocopies libres de la motion de censure attaquées en inconstitutionnalité, le règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental et éventuellement le procès-verbal de la plénière de ladite Assemblée relative de la motion précitée, la lettre du Président de l'Assemblée provinciale notifiant au Gouverneur la décision politique prise et l'invitant à démissionner. Tous les originaux de ces pièces étant détenus par la partie défenderesse, l'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental. C'est tout à fait normal et naturel que le Gouverneur de province renversé soit en possession des photocopies libres.

---

## SECTION 3 - Analyse de la jurisprudence relative a une motion de défiance

### I. Arrêt R. Const. 051/TSR<sup>230</sup>

**En cause :** Requête en inconstitutionnalité de la décision de l'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental du 7 juin 2007 portant motion de défiance contre le Gouverneur de province Trésor KAPUKU NGOY.

#### *A) Résumé des faits et de la procédure*

Par requête déposée le 14 juin 2007 au greffe de la Cour Suprême de Justice, Monsieur Trésor KAPUKU NGOY, Gouverneur de la Province du Kasai-Occidental, sollicite « l'annulation pour inconstitutionnalité de la décision de l'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental du 7 juin portant motion de défiance à son endroit ».

#### *1) De la compétence*

La Cour Suprême de Justice se dit compétente. En effet, l'article 223 de la Constitution confère les attributions de la Cour constitutionnelle en attendant l'installation de celle-ci, et l'article 162 alinéa 2 de la même Constitution permet à toute personne de la saisir pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire.

---

<sup>230</sup> Odon NSUMBU KABU, *Cour Suprême de Justice : Héritage de demi-siècle de jurisprudence*, Editions *Les Analyses juridiques*, Kinshasa, 2015, pp. 1025-1027. Voir aussi *Bulletin des arrêts de la Cour Suprême de Justice, matière de constitutionnalité*, numéro spécial, Editions du SDEMJGSDH, Kinshasa, 2015, pp. 9-12.

## 2) De la recevabilité

La Cour déclarera la requête recevable. En effet, une motion de défiance adoptée par une Assemblée provinciale est un acte législatif selon l'article 162 alinéa 2 susvisé, car le vocable « acte législatif » 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 à l'instar de la motion de défiance concernée.

## 3) Quant au fond

Le requérant invoque deux moyens :

Le premier moyen est pris de la violation des articles 146 et 198 alinéa 6 de la Constitution, en ce que l'Assemblée provinciale du Kasaï-Occidental a adopté la motion de défiance contre le Gouverneur de province, Monsieur Trésor KAPUKU NGOY, alors que le programme d'action de son gouvernement n'avait pas encore été approuvé et que ce même gouvernement n'avait pas encore été investi par cette institution.

Ce moyen est fondé. En effet, aux termes de l'article 198 alinéa 2 de la Constitution, le Gouverneur de province est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale. Il est investi par ordonnance du Président de la République.

Mais, la Cour relève que cette investiture ne suffit pas pour que le Gouverneur entre en fonction, car suivant l'article 198 alinéas 6 et 7 de la Constitution, l'entrée en fonction est conditionnée par la présentation par le Gouverneur à l'Assemblée provinciale du programme à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée.

Or en l'espèce, la motion de défiance a été déposée contre le requérant, alors que celui-ci n'avait pas encore présenté à l'Assemblée provinciale son équipe gouvernementale et son programme d'action et qu'il en résulte, selon la volonté du constituant, que seuls les actes posés à l'entrée en fonction peuvent être concernés par une motion de défiance.

L'examen du deuxième moyen devient dès lors superfluetatoire.

C'est pourquoi : La Cour Suprême de Justice, toutes sections réunies, siégeant en matière d'inconstitutionnalité ;

Le Ministère Public entendu ;

Déclare inconstitutionnelle la décision de l'Assemblée provinciale du Kasai-Occidental du 7 juin 2007 portant motion de défiance contre le Gouverneur de province, Monsieur Trésor KAPUKU NGOY.

Met les frais à la charge du Trésor.

La Cour a ainsi jugé et prononcé en son audience publique du 31 juillet 2007 à laquelle ont siégé les Magistrats : MAKUNZA wu MAKUNZA, Président, MBANGAMA KABUNDI, TINKAMANYIRE BIN NDIGEBBA, LUMUANGA wa LUMUANGA, KIKUNGURU KATOMANGA, TUKA IKA BAZUNGULA et MALIKIDOGO MUSUBAO, conseillers, avec le concours du Ministère Public représenté par l'Avocat Général de la République KONGOLO et l'assistance de TSHISWAKA, greffier du siège.

## ***B) Appréciations critiques***

Le Professeur MAMPUYA<sup>231</sup> estime que ce qui dérange dans cet arrêt de la Cour, c'est l'inédite allégation péremptoire, fautive, inexacte juridiquement et dangereuse politiquement, selon laquelle une motion de défiance est un « acte législatif ». Une telle opinion efface tout ce que tout étudiant en droit aura appris depuis pratiquement sa première leçon de droit constitutionnel, qu'il entendra tout au long de ses études et qu'il pratiquera tout au long de sa vie professionnelle ; elle ignore également le bon sens.

La Cour Suprême de Justice devait répondre à plusieurs demandes des parties : se prononcer sur sa compétence, se prononcer sur la recevabilité de la requête, se prononcer sur la constitutionnalité de la motion de défiance. Le fondement de sa compétence à connaître la requête doit être justifié par la démonstration que la Constitution lui donne compétence pour connaître une motion de défiance, tandis que la recevabilité ou l'irrecevabilité s'expliquerait par la qualité ou le défaut de qualité à agir du requérant, ou par la méconnaissance de la procédure et des règles de saisine par ce dernier. Enfin, la constitutionnalité devrait être examinée à la lumière, particulièrement, du respect par l'Assemblée provinciale, auteur de la motion examinée, des règles de procédure, des conditions de vote, etc...

Le nœud du problème se situe au cœur de la première matière à examiner. La Cour Suprême de Justice est-elle compétente pour juger de la constitutionnalité d'une motion de défiance ? On doit dire que la Cour Suprême de Justice n'est, en matière constitutionnelle, compétente que pour examiner la constitutionnalité des « lois » et des actes ayant force de loi (décrets lois ou ordonnances-lois) ; c'est pourquoi l'article

---

<sup>231</sup> MAMPUYA A., *Non, messieurs : une motion de défiance n'est pas un acte législatif*, <http://www.legipotentiel.com>.

160 de la Constitution, qui est de principe en ce qui concerne la compétence de la Cour Constitutionnelle, dispose clairement que celle-ci « *est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi* ».

De son côté, l'article 162 dit à son alinéa 2 que « *Toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire* ». La Cour se devait, donc, de démontrer que l'acte qui lui était soumis, était « une loi » ou « un acte ayant force de loi » ou « un acte législatif » ou « un acte réglementaire ». La question fondamentale revient ainsi à dire si la motion de défiance est une loi, un acte ayant force de loi, un acte législatif ou un acte réglementaire ; question fondamentale parce qu'une réponse négative à cette première préoccupation rendrait inutile la poursuite de l'examen des deux autres.

Mis à part l'acte réglementaire qui, quel que soit le sens que l'on veuille lui donner, émane de l'exécutif (du Gouvernement) et non du Parlement, la différence de la motion de défiance en cause, nous pouvons, sur la foi de la science du droit, de la pratique constante et du bon sens, affirmer qu'en droit, au-delà des termes, loi et acte législatif signifient et représentent exactement la même chose, en tant qu'acte dont le contenu se traduit par le vote d'une loi, expression de la volonté générale, norme générale et impersonnelle applicable à l'ensemble des citoyens, c'est-à-dire un acte pris par une Assemblée parlementaire dans l'exercice de son pouvoir législatif.

Tandis qu'un acte ayant force de loi n'a pas le sens de l'expression « *la parole du chef a force de loi* », comme une mauvaise et dangereuse habitude le fait dire chez nous, , mais il représente habituellement les actes pris par l'exécutif à la place du Parlement dans les matières qui relèvent de la loi ou de la compétence législative de ce dernier, lorsque la Constitution

le prévoit, ainsi que le fait l'article 129 (c'est le recours à l'ordonnance-loi ou au décret-loi).

Il n'y a loi ou acte législatif que lorsque la chambre prend un acte par lequel il « légifère », pris dans l'exercice de son pouvoir législatif ; et pouvoir législatif signifie le pouvoir de prendre les lois, le pouvoir de « légiférer ». À moins que nous n'entendions pas tous la même chose, la Cour Suprême de Justice semble ne pas l'ignorer, car elle affirme que ce vocable couvre également tout « document » ou acte émanant ou accompli dans l'exercice du pouvoir législatif.

Là où le bât blesse, c'est lorsque, avec une carence inqualifiable de l'obligatoire motivation de toute décision de justice, la Cour Suprême de Justice assène, sans souci de démonstration, l'allégation inouïe, inédite et aberrante selon laquelle une motion de défiance est un acte pris dans l'exercice du pouvoir législatif, qu'elle est donc un « acte législatif » selon l'article 162 alinéa 2, un acte « légiférant », par lequel le Parlement légifère, c'est-à-dire en fait, logiquement, qu'une motion de défiance ou de censure est une loi ou, dans le cas d'une Assemblée provinciale, un « édit ».

C'est ignorer que tout ce que fait ou accomplit une chambre ou une Assemblée ne relève pas de son pouvoir législatif, c'est-à-dire de son pouvoir de prendre les lois.

De fait, les compétences et attributions du Parlement, ainsi que les actes auxquels elles donnent lieu, sont de plusieurs ordres : telles que les énumère l'article 100 de la Constitution, on a la compétence législative ou pouvoir législatif, « ...le Parlement vote les lois ».

Chaque chambre a également un pouvoir réglementaire interne, par exemple chaque fois qu'il décide dans une question de procédure ou encore quand il adopte son règlement intérieur ;

ce dernier est certes soumis au contrôle de constitutionnalité, non pas parce que considéré comme une loi ou un acte législatif, mais sur base d'une compétence spécifiquement attribuée au juge constitutionnel. Le « pouvoir législatif » n'est pas le seul pouvoir ou la seule attribution du Parlement, de telle sorte que tout ce que fait le Parlement ne rentre pas dans son pouvoir législatif.

La compétence législative ne couvre donc pas tout ce qui sort du Parlement ni toute l'activité du Parlement ; certes, la Cour Suprême de Justice a pu, sur le plan de la langue, être trompée par le fait que communément le Parlement est également appelé « le législatif », mais cela ne signifie pas que tout ce qui en sort relève de son pouvoir « législatif » ou que tout y est loi. Il peut ainsi émaner du Parlement plusieurs sortes d'actes : lois ou actes législatifs, règlements, déclarations, motions, résolutions, etc.

Ces dernières catégories sont souvent appelées « actes d'assemblée », sur le modèle des actes de Gouvernement, eux aussi généralement non soumis au contrôle du juge ; il en est de même des actes émanant d'une Assemblée provinciale. On ne peut que constater l'inanité criante de cette drôle de définition qu'invente notre Haute Cour selon laquelle un acte législatif est « *tout document ou acte émanant ou accompli dans l'exercice du pouvoir législatif* ».

Le juriste sait que « document » n'est pas une catégorie juridique, que le terme ne signifie rien en droit et que tout « document » émanant du Parlement ou accompli par lui n'est pas un acte législatif. Mais aussi parce que, selon la Cour Suprême de Justice, voter une motion de défiance, c'est adopter un acte législatif, ou une loi, ou un édit. C'est légiférer. Voilà que notre Parlement est invité à dorénavant « légiférer » ou exercer son pouvoir « législatif » par voie de motion de défiance (motion

de défiance sur la décentralisation, motion de défiance sur la nationalité, motion de défiance électorale, motion de défiance organique, etc.). Non ! Le pouvoir législatif ne s'exerce que par une seule voie : l'initiative, le vote et l'adoption des lois ou des édits provinciaux ; et par rien d'autre.

Le Professeur Augustin MAMPUYA termine son propos par cette affirmation : « *un arrêt à enterrer ! Qu'aucun magistrat honorable ne devrait consacrer comme jurisprudence* ».

Marcel WETSH'OKONDA KASO SENGA<sup>232</sup>, Jean-Louis ESAMBO KANGASHA<sup>233</sup> et MATADI NENGA GAMANDA sont également d'accord avec ces critiques et observations, et vont même plus loin en qualifiant la Cour Suprême de Justice d'instance caractérisée par l'oisiveté.

Quant à nous, nous adhérons à ces critiques et observations adressées à ces hauts magistrats par ces doctrinaires.

## II. Arrêt (R. Const.078/TSR)

**En cause :** Requête en inconstitutionnalité de la résolution de l'Assemblée provinciale de l'Equateur du 24 janvier 2009.

---

<sup>232</sup> WEKTSH'OKONDA M., *La définition des actes législatifs dans l'arrêt de la Cour Suprême de Justice* n° R. Const.051/TSR du 31 juillet 2007 à l'épreuve de la Constitution congolaise du 18 février 2006, <http://www.laconstitution-en-afrique.or/article-19516126.html>.

<sup>233</sup> *Ibid.*

### *A) Résumé des faits et de la procédure*

Par requête signée et déposée au greffe de la Cour Suprême de Justice le 26 janvier 2009 par les avocats à cette Cour MATADIWAMBA KAMBA MUTU et MATADI NENGA GAMANDA, ainsi que par l'avocat SESANGA HIPUNGU DJA KASENG du barreau près la Cour d'Appel de Kinshasa/Gombe, Monsieur José MAKILA SUMANDA sollicite l'annulation, pour inconstitutionnalité, de la résolution de l'Assemblée provinciale de l'Equateur du 24 janvier 2009 portant adoption d'une motion de défiance contre lui-même.

Il ressort des éléments du dossier qu'une motion de défiance initiée par le député provincial Richard MBOYO ILUKA et signée par 11 députés provinciaux, sur un total de 107, fut déposée au bureau de l'Assemblée provinciale de l'Equateur en date du 22 janvier 2009. Cette motion qui reprochait au demandeur, alors Gouverneur de province, le détournement de 2.773.734.655,45 francs congolais alloués par le Gouvernement central aux entités administratives décentralisées de cette province, et postulait sa déchéance, lui fut notifiée suivant la lettre n°012/AP/EQ/BUR/2009 du 22 janvier 2009 du Président de la susdite Assemblée, avec invitation à se présenter à la plénière qui se tiendrait 48 heures, pour y soutenir ses moyens de défense.

Tout en accusant réception de cette lettre de notification par la sienne n°2010/0033/CAB/PROGOU/EQ/DC/RV/2009 du 23 janvier 2009, le demandeur déclina cependant l'invitation à présenter ses moyens de défense à la plénière du 24 janvier 2009, estimant que le débat et le vote sur la motion qui ont lieu 48 heures après le dépôt de celle-ci, aux termes des articles 41 alinéa 3 de la loi sur la libre administration des provinces et 179 alinéa 5 du règlement intérieur de l'Assemblée susvisée, ne concernent selon lui que le débat et le vote au niveau de la

plénière sur l'adoption ou le rejet de cette motion, et non « *la présentation ce jour-là des moyens de défense par interpellé* ».

Le samedi 24 janvier 2009, l'Assemblée provinciale adopta la motion, après débats, par 63 voix sur 98 suffrages exprimés. Par sa lettre n°017/AP/EQ/BUP/2009 de la même date, son Président notifia cette décision au demandeur.

Le premier moyen d'inconstitutionnalité est pris de la violation de l'article 146 alinéa 3 de la Constitution en ce que la motion de défiance déposée au bureau de l'Assemblée provinciale le jeudi 22 janvier 2009 n'a été notifiée au demandeur que le vendredi 23 janvier 2009, pour débat et vote le samedi 24 janvier 2009, alors qu'il ressort de la disposition constitutionnelle susvisée qu'un délai de 48 heures au moins doit être laissé entre le dépôt et les débats et vote, et que le 22 janvier, la date du dépôt, ne peut pas être comptée, de sorte que les 48 heures couraient à partir du 23 pour se terminer le 24 janvier 2009 à minuit.

En tant qu'il est correctement pris de la violation des articles 146 alinéa 3 et 198 *in fine* de la Constitution, le moyen n'est pas fondé. C'est en effet l'article 198 *in fine* qui rend applicable aux membres du Gouvernement provincial, comme en l'espèce, l'article 146 alinéa 3 susvisé aux termes duquel : « *le débat et le vote ne peuvent avoir lieu que 48 heures après le dépôt de la motion* ». « *Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure ou de défiance qui ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Si la motion de censure ou de défiance est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session* ».

La Cour Suprême de Justice observe que, contrairement au moyen, rien dans les termes de cette disposition ne permet de soutenir qu'il était dans l'intention du constituant d'établir ici un

délaï franc, et de conclure ainsi que la date du dépôt de la motion ne peut pas être comptée dans le calcul des 48 heures, endéans lesquelles le débat et le vote ne peuvent avoir lieu. Elle relève, en revanche, qu'il est de principe généralement admis que les délais fixés en heures se comptent *momento ad momentum*, c'est-à-dire d'heure en heures, en tenant compte du temps réellement écoulé, et non de jour à jour, comme semble le suggérer le moyen.

Des pièces du dossier, en particulier des mentions portées par le chef de division AKUMBELO sur le document à sa réception et du procès-verbal de la séance plénière du samedi 24 janvier 2009, il appert que la motion de défiance en cause a été déposée au bureau de l'Assemblée provinciale le 22 janvier 2009 à 10 heures 30 minutes, tandis que la séance plénière consacrée au débat et au vote de cette motion a été ouverte le 24 janvier 2009 à 10 heures 50 minutes, soit 48 heures 20 minutes après le dépôt de la motion. Dès lors, le délai fixé par l'article 146 alinéa 3 visé au moyen a été respecté et cette disposition constitutionnelle n'a pas été violée.

Le deuxième moyen est tiré de la violation des principes généraux du droit relatifs aux droits de la défense en ce que bien qu'en ayant formulé expressément la demande, immédiatement après la réception de la motion, dans sa lettre du 23 janvier 2009, le requérant n'avait pas bénéficié des 48 heures fixées par l'article 146 alinéa 3 de la Constitution pour organiser sa défense, alors que dans son arrêt R. CONST. 062/TSR du 26 décembre 2007, la Cour Suprême de Justice avait jugé que : « *le respect des droits de la défense a comme corollaire le principe du contradictoire qui veut que l'accusé soit mis en même de discuter les griefs contre lui en présentant ses moyens de défense* ».

En tant qu'il vise la violation des principes généraux du droit, plutôt que la violation d'une disposition de la Constitution, le moyen ne peut être reçu ; la Cour Suprême de Justice siégeant

en vertu des dispositions combinées des articles 162 alinéa 2 et 223 de la Constitution ne pouvait connaître que la violation de celle-ci et non de violations de principes généraux du droit.

Mais, correctement pris, la violation de l'article 19 de la Constitution, n'est pas d'avantage fondée car cette disposition constitutionnelle n'a pas été violée, le demandeur ayant bien eu notification de la motion de défiance diligentée contre lui et ayant été invité à présenter ce moyen de défense à la plénière de l'Assemblée provinciale du 24 janvier 2009, mais ayant expressément décliné cette invitation, alors que dans l'express jugée le 26 décembre 2007 sous R. CONST. 062/TSR. Le demandeur CIBALONZA BYATERANA, alors Gouverneur du Sud-Kivu, n'avait ni reçu notification de la motion de censure déposée contre lui-même et son gouvernement provincial, ni été invité à la séance de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu où cette motion fut débattue et adoptée.

La Cour observe par ailleurs que le délai de 48 heures dont le point de départ est la date du dépôt de la motion de censure au bureau de l'Assemblée, et non celle de sa notification au Gouvernement ou à son membre visé, n'est pas en vérité aménagé au profit de ce dernier. C'est un temps laissé aux élus pour leur permettre de mûrir leur réflexion sur l'acte de haute portée politique, que constitue le vote de la motion, qu'ils sont appelés à poser et ainsi éviter des mouvements d'humeur. En effet, si le respect des droits de la défense implique la nécessité de l'information et la possibilité, pour l'organe ou la personne dont la responsabilité politique est mise en cause par la motion de censure ou de défiance, de s'expliquer sur les faits qui lui sont reprochés, ceci n'empêche cependant aucun délai constitutionnel précis. C'est là une différence majeure avec l'interpellation au sujet de laquelle l'article 174 alinéa 1 de la Constitution prévoit que « *l'interpellé se présente devant l'Assemblée nationale dans le délai de huit jours francs à dater de la notification de l'interpellation* ».

Aucun moyen n'étant retenu, la requête sera rejetée.

C'est pourquoi : La Cour Suprême de Justice, toutes sections réunies, siégeant en matière de constitutionnalité ;

Le Ministère Public entendu ;

Reçoit la requête, mais la dit non fondée et la rejette ;

Laisse les frais à la charge du demandeur.

La Cour a ainsi jugé et prononcé à son audience publique de ce 4 mai 2009, à laquelle ont siégé les Magistrats : TUKA IKA BAZUNGULA, Président, MALIKIDOGO MUSUBAO, BEMWEZI KIENGA, FUNGA MOLIMA, BIKOMA, LUKAMBA, BOMBOLU, conseillers, en présence du Ministère Public représenté par l'Avocat Général de la République MABAMBA avec l'assistance de Monsieur TSHISUAKA, greffier du siège.

### ***B) Appréciation critique***

Nous constatons que dans cet arrêt deux questions de droit ont été soumises aux juges de la Cour Suprême de Justice faisant office de la cour Constitutionnelle :

1. La *ratio legis* du délai de 48 heures prévu aux articles 146 alinéa 3 et 198 *in fine* de la Constitution congolaise telle que révisée à ce jour ;
2. La vérification du respect des droits de la défense par l'Assemblée provinciale de l'Equateur.

Nous ne sommes pas d'accord avec l'interprétation des

articles 146 alinéa 3 et 198 *in fine* de la Constitution congolaise faite par la Cour Suprême de Justice.

En effet, à notre humble avis, le délai prévu aux dispositions légales précitées a été aménagé par le constituant en faveur du Gouvernement, du membre du Gouvernement visé individuellement et des députés appelés à adopter la motion.

Le délai des 48 heures sépare le dépôt de la motion de censure ou de défiance de sa discussion. Ce délai se justifie.

D'une part pour permettre au Gouvernement ou au membre du Gouvernement visé individuellement :

- d'organiser sa défense et de réunir rapidement les documents ou les éléments qui soutiennent sa position lors des débats à la plénière ;
- de convaincre d'éventuels députés indécis ;
- de négocier avec certains groupes politiques de la majorité, de l'opposition et les indépendants pour qu'ils ne soutiennent pas la motion de censure ou de défiance ;

D'autre part, pour permettre aux députés d'éviter qu'un Gouvernement, ou le membre du Gouvernement visé personnellement, ne puisse être renversé à chaud, dans la précipitation. Autrement dit, c'est un temps de réflexion accordé par le constituant aux députés pour qu'ils se prononcent dans la sérénité.

L'interprétation de la Cour de ces dispositions constitutionnelles n'a pas fait ressortir la véritable *ratio legis* du constituant congolais de 2006 telle qu'exposée ci-haut, consacrant par voie de conséquence une injustice.

Quant à la computation de délai, nous ne sommes une nouvelle fois pas d'accord avec l'interprétation de la Cour Suprême de Justice.

Elle soutient que : « *contrairement au moyen, rien dans les termes de cette disposition ne permet de soutenir qu'il était dans l'intention du constituant d'établir ici un délai franc et de conclure ainsi que la date du dépôt de la motion ne peut pas être compté dans le calcul des 48 heures endéans lesquelles le débat et le vote ne peuvent avoir lieu. Elle relève, en revanche, qu'il est de principe généralement admis que les délais fixés en heures se comptent momento ad momentum, c'est-à-dire d'heure en heures, en tenant compte du temps réellement écoulé, et non de jour à jour, comme semble le suggérer le moyen... Dès lors, le délai fixé par l'article 146 alinéa 3 visé au moyen a été respecté et cette disposition constitutionnelle n'a pas été violée* ».

Soulignons que les motions de censure et de défiance sont confectionnées par leur initiateur à l'insu du Gouvernement et du ministre visé individuellement selon le cas. Les signatures sont apposées sans que la copie du projet desdites motions soit envoyée officiellement aux personnes visées. De même, le dépôt est fait au bureau de l'Assemblée parlementaire concernée sans que les personnes à l'égard de qui les griefs sont formulés soit informées.

Alors comment le constituant qui prévoit l'article 19 relatif aux droits de la défense va-t-il cautionner les actes d'une haute portée juridique et politique faits en l'absence totale et à l'insu des personnes visées ?

Lorsque la motion de censure ou de défiance est déposée au bureau de l'Assemblée concernée et notifiée au Gouvernement ou au ministre visé avec accusé de réception, hormis le jour de réception et celui des débats, un délai de 48 heures, soit de deux jours, doit s'écouler en vue de permettre

à chaque partie (institution Gouvernement-Assemblée parlementaire) de s'organiser en conséquence.

Le respect des droits de la défense du Gouvernement ou de l'un des membres de son équipe consiste à lui permettre d'exploiter ce délai pour convaincre d'éventuels députés indécis et de négocier avec certains groupes politiques de la majorité, de l'opposition et les indépendants pour qu'ils ne soutiennent pas la motion de censure ou de défiance. Le Parlement ne perd rien du tout en patientant deux jours entre la date de notification au Gouvernement de la motion et de débat et vote.

Voici la position de la Cour en ce qui concerne les droits de la défense : *« En tant qu'il vise la violation des principes généraux du droit, plutôt que la violation d'une disposition de la Constitution, le moyen ne peut être reçu, la Cour Suprême de Justice siégeant en vertu des dispositions combinées des articles 162 alinéa 2 et 223 de la Constitution ne pouvant connaître que la violation de celle-ci et non de violations de principes généraux du droit »*. Nous estimons en ce qui nous concerne qu'il y a eu violation de l'article 19 de la Constitution congolaise par l'Assemblée provinciale de l'Equateur. Cette Assemblée au nom de la démocratie et du respect d'un débat contradictoire aurait dû renvoyer la séance à une autre date la plus proche aux fins d'écouter les arguments défensifs du Gouvernement provincial représenté par le Gouverneur de province Monsieur José MAKILA SUMANDA. L'Assemblée parlementaire n'aurait rien perdu en accordant au Gouverneur le délai de 48 heures prévu par l'article 146 alinéa 3 de la Constitution congolaise.

Dans un cas similaire, le Premier Ministre Sylvestre Ilunga Ilunkamba issu de la majorité parlementaire FCC-CACH, avait reçu la notification d'une motion de censure ayant été signée par 301 députés sur les 500 que compte l'Assemblée

nationale. Le Premier Ministre a réceptionné l'invitation du bureau de l'Assemblée nationale à se présenter à la séance plénière du 26/01/2021. Il ne s'était pas présenté à la séance plénière prévue suite à son absence dans la ville de Kinshasa au motif qu'il était en mission de service à Lubumbashi et, par voie de conséquence, ladite Assemblée avait renvoyé les débats et le vote au 27/01/2021 aux fins de respecter les droits de la défense.

Le Premier Ministre Sylvestre ILUNGA ILUNKAMBA a été nommé le 20/05/2019 et investi le 06/09/2019 sur proposition du Front Commun pour le Congo (FCC) du Sénateur à vie monsieur Joseph KABILA KABANGE, suite à l'accord conclut avec le Cap pour le Changement (CACH) du Président de la République monsieur Félix TSHISEKEDI TSHILOMBO. Les tensions répétitives au sein de la coalition ont fini par occasionner la rupture en date du 6 décembre 2020.

Ainsi en date du 27 janvier 2021, 382 députés nationaux ont pris part à la plénière de l'Assemblée nationale de la République Démocratique Congo. Après débats sur la motion de censure, 367 députés ont voté pour la motion de censure, 7 contre, 2 se sont abstenus et un élu a déposé 1 bulletin nul dans l'urne. L'Assemblée nationale n'avait rien perdu en renvoyant la date des débats et vote sur la motion de censure contre le Gouvernement ILUNGA ILUNKAMBA.

### **III. Arrêt (R. Const.152/TSR)**

**En cause :** Requête en inconstitutionnalité de la motion de défiance de l'Assemblée provinciale de Bandundu du 11 mars 2011 contre le Gouverneur de la province de Bandundu, Monsieur Richard NDAMBU WOLANG.

### ***A) Résumé des faits et de la procédure***

Par requête déposée le 17 mars 2011 au greffe de la Cour Suprême de Justice, Monsieur Richard NDAMBU WOLANG demande à celle-ci de déclarer non conforme à la Constitution la motion par laquelle l'Assemblée provinciale de Bandundu l'a démis de ses fonctions de Gouverneur de province en date du 15 mars 2011.

Examinant sa compétence, la Cour Suprême de Justice relève qu'au sens de l'article 162 alinéa 2 de la Constitution, le vocable acte législatif couvre non seulement les lois *stricto sensu*, mais aussi les textes ayant valeur de loi, tout acte émanant de l'organe législatif à l'instar d'une motion de défiance d'une Assemblée provinciale. Elle se déclarera dès lors compétente pour statuer de la motion de défiance du 11 mars 2011.

Il ressort des éléments du dossier que par lettre du 9 mars 2011, le Président de l'Assemblée provinciale de Bandundu a transmis à Richard NDAMBU WOLANG, Gouverneur de la provinciale du Bandundu, une motion de défiance déposée contre sa personne par 11 membres de l'Assemblée, en lui demandant d'en accuser réception et de se préparer à y répondre en séance plénière le vendredi 11 mars 2011.

Dans cette motion, il est reproché au demandeur la mégestion, la mauvaise gouvernance ainsi que la gabegie financière caractérisée par de nombreux détournements de deniers publics et privés.

Mise aux voix à la date sus indiquée, la motion de défiance a été adoptée de la manière ci-après, sur 75 députés votants : 43 pour, 29 contre, 2 bulletins nuls et 1 abstention.

Par lettre sans date, le Président de l'Assemblée provinciale a invité le Vice-gouverneur de province à assumer l'intérim de l'exécutif provincial jusqu'à nouvel ordre.

Dans ses conclusions dites « mémoire en réponse » déposées le 22 avril au greffe de la Cour Suprême de Justice, l'Assemblée provinciale soulève l'exception d'irrecevabilité de la requête du demandeur articulée en deux branches.

L'exception en sa première branche, est prise de la violation des dispositions des articles 3 et 4 de l'ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 portant Procédure devant la Cour Suprême de Justice, en ce que le demandeur n'a pas produit deux copies dûment signées par un avocat près la Cour Suprême de Justice, alors que les dispositions légales susdites prévoient que toute requête introduite devant la Cour Suprême de Justice et tout mémoire déposé devant elle doivent être accompagnés de deux copies dûment signifiées par un avocat près la Cour Suprême de Justice sous peine d'irrecevabilité.

En cette branche, l'exception n'est pas fondée car en vertu de l'article 162 alinéa 2 de la Constitution, « *toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire* ». Et, pour ce faire, elle n'a pas besoin de produire deux copies de la requête signées par un avocat à la Cour Suprême de Justice, le ministère d'un avocat n'étant même pas exigé.

L'exception en sa deuxième branche, est tirée de la violation des dispositions des articles 198 alinéa 8 de la Constitution, 160 alinéa 1 de la loi n°06/2006 portant Organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, et 131 de l'ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 portant Procédure devant la Cour Suprême de Justice, en ce que le demandeur agit par son conseil, l'avocat KALUBA DIBWA, alors qu'il a été relevé de ses fonctions par une motion de défiance depuis le 11 mars 2011 et que c'est à la requête soit du Procureur Général de la République, soit du Président de la République, soit encore du bureau du conseil

législatif ou des juridictions des jugements que la Cour devait être saisie.

En cette branche, l'exception n'est pas non plus fondée, car le demandeur a justement intérêt à attaquer la décision qui lui porte grief en le déchoyant de ses fonctions de Gouverneur de province, et ce en vertu de l'alinéa 2 de l'article 162 sus-rappelé.

L'expression n'étant pas retenue, la requête sera reçue.

Le premier moyen d'inconstitutionnalité est tiré de la violation de l'article 160 alinéa 2 de la Constitution, en ce que l'Assemblée provinciale qui procède sur base de son Règlement intérieur n'a, à ce jour, déferé celui-ci au contrôle constitutionnel, alors qu'au terme de cette disposition, « *les lois organiques, les règlements intérieurs des Chambres parlementaires et du congrès, de la Commission électorale nationale indépendante ainsi que du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, avant leur mise en application, doivent être soumis à la Cour constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la Constitution* ».

Ce moyen est fondé. En effet, si l'article 197 de la Constitution qui traite des Assemblées provinciales ne renvoie pas expressément à l'article 160 de la même Constitution, il ne serait pas exact de soutenir que les règlements intérieurs des Assemblées provinciales ne doivent pas être soumis à la Cour constitutionnelle pour examen de leur conformité à la Constitution.

La volonté du constituant d'inclure les Assemblées provinciales dans le champ d'application de l'article 160 est sans équivoque dès lors qu'à l'alinéa 2 de cette disposition, il utilise les vocables Chambres parlementaires, étant entendu que les Assemblées provinciales sont elles aussi des Chambres parlementaires, et que l'énumération faite à l'article 197 alinéa

6 n'est pas exhaustive, la disposition concernée étant ainsi libellée : « *sans préjudices des autres dispositions de la présente Constitution les dispositions des articles 100, 101, 102, 130, 107, 108, 109 et 110 sont applicables, mutatis mutandis, aux Assemblées provinciales et leurs membres* ».

En l'espèce, la Cour Suprême de Justice relève que la procédure suivie pour arriver au vote de la motion de défiance, laquelle procède du Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Bandundu, est viciée, dès lors que ce règlement n'a pas été soumis à la Cour constitutionnelle de conformité à la Constitution. Les considérations émises par ladite Assemblée suivant lesquelles le demandeur ne peut invoquer l'inconstitutionnalité de ce règlement intérieur étant donné qu'il a lui-même été élu et qu'il a travaillé sur base de celui-ci pendant quatre ans, tout en estimant que les actes ainsi accomplis par l'exécutif provincial et l'Assemblée provinciale doivent être ratifiés car ayant produit des effets juridiques, ne peuvent justifier une dérogation à la Constitution.

Ce moyen étant retenu, l'examen du deuxième moyen devient superfétatoire.

C'est pourquoi : La Cour Suprême de Justice, toutes sections réunies, siégeant en matière de constitutionnalité ;

Le Ministère Public entendu ;

Reçoit l'exception d'irrecevabilité de la requête mais la dit non fondée ;

Déclare inconstitutionnelle la motion de défiance du 11 mars 2011 démettant le demandeur de ses fonctions de Gouverneur de province du Bandundu ;

Délaisse les frais à la charge du Trésor.

La Cour ainsi jugé et prononcé à son audience publique du 26 avril 2011 à laquelle ont siégé les Magistrats : MPUNGWE MASSUA, Président de Chambre, TUKA IKA et NGOIE KELEENDA, Présidents, YOWA MABINDA KAPINGA, BOMWENGA MBANGETE, BOMBOLU BOMBONGO, BIKOMA BAHINGA, FUNGA MOLIMA et NDALA MUSUAMBA, conseillers, en présence du Ministère Public représenté par l'Avocat Général de la République IKOBYA bib MASHIMO, et avec l'assistance de Monsieur Pius KANKU NTEBA, greffier.

### ***B) Appréciation critique***

Nous ne sommes pas du même avis avec la Cour Suprême de Justice faisant office de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne sa compétence en matière du contrôle de constitutionnalité d'une motion de défiance.

*En effet, voici la position de la Cour : « examinant sa compétence, la Cour Suprême de Justice relève qu'au sens de l'article 162 alinéa 2 de la Constitution, le vocable acte législatif couvre non seulement les lois stricto sensu, mais aussi les textes ayant valeur de loi, tout acte émanant de l'organe législatif à l'instar d'une motion de défiance d'une Assemblée provinciale. Elle se déclarera dès lors compétente pour connaître de la motion de défiance du 11 mars 2011 ».*

Nous adhérons aux arguments du Professeur Augustin MAPUYA qui soutient que le nœud du problème se situe au cœur de la première matière à examiner. La Cour Suprême de Justice n'est pas compétente pour juger la constitutionnalité d'une motion de défiance, car celle-ci n'est pas une loi, ni un acte ayant force de loi, ni un acte réglementaire, et encore moins une exception d'inconstitutionnalité.

En ce qui concerne la définition faite par la Cour sur le sens du concept acte législatif, le même Professeur MAMPUYA<sup>234</sup> estime que ce qui dérange, c'est une nouvelle fois l'allégation péremptoire, fausse, inexacte juridiquement et dangereuse politiquement, selon laquelle une motion de défiance est un « acte législatif ».

Nous avons explicité à long et large les arguments du Professeur Augustin MAPUYA lorsque nous commentons ci-dessus l'arrêt R. Const.51/TSR.

#### **IV. Arrêt (R. Const.103/TSR)**

**En cause :** Requête en inconstitutionnalité de la résolution de l'Assemblée provinciale du Maniema du 14 octobre 2009 portant destitution du Vice-gouverneur, Pierre MASUDI MENDES.

##### *A) Résumé des faits et de la procédure*

Par requête signée et déposée au greffe de la Cour Suprême de Justice le 3 novembre 2009 par ses avocats, André KALEGA NGOYI et Gustave BOOLOKO N'KELLY du barreau de Kinshasa/Gombe, Monsieur MASUDI MENDES, Vice-gouverneur de la province du Maniema demande à ladite Cour de constater l'inconstitutionnalité de la résolution du 14 octobre 2009 prise par l'Assemblée provinciale du Maniema portant adoption d'une motion de défiance dirigée contre lui.

---

<sup>234</sup> MAMPUYA A. *op cit.*

Par celle déposée au susdit greffe le 8 décembre 2009, l'Assemblée provinciale du Maniema agissant par l'entremise de ses avocats MULUMBA TSHIMBUIMBA et BABENGELA ILUNGA respectivement des barreaux de Kinshasa/Gombe et Matete, a fait une intervention volontaire tendant à soutenir la conformité à la Constitution de ladite motion.

Les deux causes ont été jointes sous R. CONST. 103/106/TSR.

À l'appui de sa requête, le demandeur a formulé deux moyens d'inconstitutionnalité.

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 19 alinéa 3 de la Constitution, en ce que la simple transmission par l'Assemblée provinciale de la motion de défiance au demandeur ne suffisait pas, encore fallait-il qu'il soit formellement invité à se présenter à la plénière du 14 octobre 2009 pour fournir devant elle ses moyens de défense aux différents griefs articulés contre lui dans ladite motion de défiance, comme ce fut le cas pour la question orale initiée par le même député provincial au cours de la même session.

Le deuxième moyen est tiré de la violation de l'article 146 alinéa 3 de la Constitution, en ce que la motion de défiance déposée au bureau de l'Assemblée provinciale le 12 octobre 2009 à 16 heures 33' et notifiée au demandeur le même jour a fait l'objet des débats et vote le 14 octobre 2009, alors qu'il ressort des dispositions constitutionnelles susvisées qu'un délai de 48 heures au moins doit être laissé entre le dépôt et les débats et le vote, de sorte qu'en débutant la séance à 09 heures 55' soit 41 heures 22', le délai de 48 heures fixé par cet article n'a pas été respecté.

De son côté, l'intervenant volontaire a soumis à la cogitation de la Cour un seul moyen déduit de la conformité à la

Constitution, notamment en ses articles 138, 146 et 147, en ce que l'Assemblée provinciale du Maniema s'est conformée par le vote de la motion de défiance, ici concerné.

Dans la première branche de ce moyen unique, l'intervenant volontaire soutient que la motion de défiance s'est effectuée en respect des articles 146 et 198 alinéa 9 de la procédure constitutionnelle.

Développant cette branche, elle signe que la motion de défiance ou de censure est un acte de haute portée politique qui s'exerce dans des conditions tout à fait différentes des autres moyens de contrôle dont dispose l'Assemblée provinciale tels que prévus par les articles 137 à 162 du règlement intérieur de l'Assemblée provinciale, et 138 de la Constitution, en ce que ces dispositions n'exigent pas la présence de l'autorité mise en cause dans la salle où se tient la plénière, ni un débat contradictoire entre l'autorité mise en cause et la plénière de l'Assemblée provinciale. De ce fait, les débats et vote dont il est question à l'article 146 alinéa 3 de la Constitution ne sont autre que les débats en plénière entre députés et que, s'il en était autrement, la Constitution n'aurait pas dit que « *seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure ou de défiance...* ».

Dans la deuxième branche, déduite de la conformité à la Constitution du vote de la motion de défiance à l'article 146 alinéa 2, la défenderesse fait valoir que la motion a été signée par plus d'un dixième des membres composant l'Assemblée provinciale du Maniema en ce, que sur 24 députés provinciaux que compte cette Assemblée provinciale, quatre députés avaient signé en date du 10 octobre 2009 ladite motion contre le demandeur et que, rédigée et signée à cette date, elle a été déposée le 12 octobre 2009 à 8 heures 48' et enregistrée au n1633 de l'indicateur d'entrée du registre de l'Assemblée provinciale du Maniema.

Dans sa troisième branche, prise de la conformité à la Constitution de la motion concernée, elle relève qu'elle a été adoptée à la majorité requise par l'article 146 alinéa 3 de la Constitution suivant le décompte ci-après, sur 24 députés composant l'Assemblée provinciale du Maniema : 14 avaient voté pour la motion, 9 contre et 1 bulletin nul. Ainsi, la majorité absolue des membres composant l'Assemblée provinciale était atteinte, conclut-elle.

Examinant sa saisine, la Cour Suprême de Justice n'est pas compétente pour statuer sur l'inconstitutionnalité d'une motion de défiance.

En effet, les compétences de la Cour Suprême de Justice, siégeant comme Cour Constitutionnelle, reposent sur les dispositions des articles 74, 76, 99, 128, 139, 145, 160, 161, 162, 163, 164, 167, 216 et 223 de la Constitution.

En ses articles 160 alinéa 1, 162 alinéas 2 et 223, la Constitution dispose : « *la Cour constitutionnelle est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi* ». « *Toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire* ». « *En attendant l'installation de la Cour Constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de Cassation, la Cour Suprême de Justice exerce les attributions qui leur sont dévolues par la présente Constitution* ».

Il ressort de l'interprétation de ces dispositions que le constituant a, de façon exhaustive, énuméré les matières qui rentrent dans la compétence de la Cour Suprême de Justice siégeant comme Cour constitutionnelle. L'énumération ainsi faite par le constituant exclut, d'une part, toute propension à conférer à cette juridiction une compétence générale et, d'autre part, précise la portée du sens à donner aux termes « tout acte législatif ou réglementaire ». En substance, il ne peut

s'agir, conformément au principe selon lequel la compétence est d'attribution et au regard de l'énumération faite par le constituant, que des lois, des actes ayant force de loi, des édits et des actes réglementaires des autorités administratives.

Or, la motion de défiance, tout comme la motion de censure, bien qu'elles émanent de l'organe législatif, ne sont pas reprises dans cette énumération limitative du constituant comme acte législatif. Il s'ensuit qu'en l'état actuel du paysage législatif, la motion de défiance ou de censure échappe au contrôle du juge constitutionnel en droit congolais.

Par conséquent, la Cour Suprême de Justice se déclarera incompétente à examiner la requête en annulation de la résolution de l'Assemblée provinciale du Maniema du 14 octobre 2009 portant destitution du Vice-gouverneur Pierre MASUDI MENDES par motion de défiance, et l'intervention volontaire y relative.

C'est pourquoi : La Cour Suprême de Justice, toutes sections réunies, siégeant en matière de constitutionnalité ;

Le Ministère Public entendu ;

Se déclare incompétente ;

Laisse les frais à charge du Trésor.

La Cour a ainsi jugé et prononcé à son audience publique du 4 juin 2010 à laquelle ont siégé les Magistrats : Thomas PUNGWE MASSUA, Président de chambre, Valentin NGOIE KALENDA, Président, YOWA MABINDA, KITOKO KIMPELE Jérôme, Dieudonné BOMBOLU BOMBONGO, Martin BIKOMA BAHINGA, Evariste FUNGA MOLIMA, Conseillers, avec le concours du Ministère Public représenté par l'Avocat Général de la République Anselme MADUDA MUANDA MADIELA et l'assistance du greffier NKANGA BOSANG'ITUMBA.

## ***B) Appréciation critique***

Dans le cas sous examen, les questions de droit soumise par les parties litigantes, à savoir le Vice-gouverneur Pierre MASUDI MENDES et l'Assemblée provinciale du Maniema à la Cour, est la vérification du contrôle de conformité à la Constitution du dépôt, du respect de délai de 48 heures, du débat, du vote et de la notification de la motion de défiance à l'un des membres du Gouvernement provincial du Maniema.

Voici la position de la Cour Suprême de Justice faisant office de la Cour constitutionnelle sous R. CONST. 103/106/TSR : *« Il s'ensuit qu'à l'état actuel du paysage législatif, la motion de défiance ou de censure échappent au contrôle du juge constitutionnel en droit congolais.*

*Par conséquent, la Cour Suprême de Justice se déclarera incompétente à examiner la requête en annulation de la résolution de l'Assemblée provinciale du Maniema du 14 octobre 2009 portant destitution du Vice-gouverneur Pierre MASUDI MENDES par motion de défiance, et l'intervention volontaire y relative».*

Nous sommes heureux de lire et d'analyser cet arrêt de la Cour Suprême de Justice faisant office de la Cour constitutionnelle dans lequel le juge constitutionnel rend une décision, qui est conforme aux articles 74, 76, 99, 128, 139, 145, 160, 161, 162, 163, 164, 167, 216 et 223 de la Constitution congolaise telle que révisée à ce jour et à la science juridique telle qu'enseignée par les doctrinaires cités dans la première section, paragraphe deuxième de ce chapitre.

En effet, la compétence est la portion de juridiction attribuée par la loi à chacun des Cours et Tribunaux de l'ordre judiciaire ou administratif ou autre. Il s'agit donc de la capacité d'une juridiction de connaître d'une matière bien déterminée d'un procès. Autrement dit, c'est la détermination de la répartition du pouvoir de juger entre les divers organes

de l'appareil juridictionnel (juridictions de l'ordre judiciaire, administratif, Cour constitutionnelle et autres). En un mot, la compétence est l'étendu du pouvoir de juger appartenant à une juridiction<sup>235</sup>.

La compétence se qualifie selon trois critères : la compétence matérielle, territoire et personnelle<sup>236</sup>.

La compétence matérielle, ou *ratione materiae*, que l'on appelle en Belgique et en France compétence d'attribution, est l'étendue matérielle du pouvoir de juger, c'est-à-dire le domaine dans lequel le juge peut intervenir.

La compétence territoriale, ou *ratione loci*, permet de répartir la compétence entre diverses juridictions du même rang en fonction du domicile des parties (plaignant et prévenu, demandeur et défendeur), du lieu de naissance de l'obligation ou de la situation de l'objet litigieux.

La compétence personnelle, ou *ratione personae*, est relative à la qualité de la personne qui comparait devant une juridiction (les bénéficiaires du privilège de juridiction, mineur et militaire).

En principe, les règles de compétence matérielle sont d'ordre public parce qu'elles sont fondées sur des considérations d'intérêt général, de sorte que, pour le juge, l'examen de cette compétence doit précéder celui de sa compétence territoriale et personnelle, de la recevabilité et du fondement de la demande.

---

<sup>235</sup> H. SOLUS et PERROT, *Droit judiciaire privé*, Tome II. La Compétence, Paris, éd. Sirey, 1973, p. 5.

<sup>236</sup> E. JEULAND, *Droit processuel*, Paris, éd. L.G.D.J., 2007, p. 323. Voir aussi O. STAES, *Droit judiciaire privé*, Paris, éd. Ellipses, 2006, p. 73.

Un juge ne peut statuer en dehors des limites de sa compétence matérielle (c'est-à-dire lui étant attribuée par la loi écrite), il doit, et non il peut, la vérifier d'office, sans attendre que les parties fassent des conclusions sur ce point. Les parties litigantes ne peuvent signer des conventions particulières pour déroger ou proroger la compétence matérielle de la juridiction saisie. La violation des dispositions légales qui règlent la compétence matérielle (d'attribution) est sanctionnée par la nullité du jugement, consécutive à l'exercice des voies de recours prévues par la loi.

La Cour Suprême de Justice faisant office de la Cour constitutionnelle a soulevé d'office l'exception d'incompétence matérielle qui est d'ordre public, en précisant que le droit positif congolais sur les motions de censure et de défiance ne lui permet pas de statuer sur ces décisions politiques par lesquelles l'Assemblée parlementaire retire sa confiance à l'égard d'un Gouvernement ou d'un de ses membres, et lui exige de démissionner sans condition. La Cour avait dit le bon droit, ce qui renforce même notre position développée tout au long de cet ouvrage.

## CONCLUSION

---

Ce livre a porté sur les motions de censure et de défiance en droit positif congolais. Il a été subdivisé en quatre chapitres : les missions du Parlement en République Démocratique du Congo (chapitre I), les motions de censure et de défiance en droit positif congolais (chapitre II), les motions de censure en droit comparé français et belge (chapitre III) et enfin, les analyses de la jurisprudence congolaise sur les motions de censure et de défiance (chapitre IV).

Nous avons montré que les motions de censure et de défiance sont organisées en droit positif congolais par les articles 146 et 147 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour pour le Gouvernement national, par les articles 41 et 42 de la loi n°08/012 portant Principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces du 31 juillet 2008 pour les institutions politiques provinciales et par les articles 36 à 38, 58 et 81 de la loi n°08/016 portant Composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces du 7 octobre 2008 pour les entités territoriales décentralisées que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie.

Nous avons montré que ces dispositions constitutionnelles et légales organisent l'engagement de la responsabilité politique sur un programme à l'initiative du Gouvernement, la motion de censure à l'initiative des parlementaires, l'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement sur le vote d'un texte, la possibilité, enfin, pour le Gouvernement de demander l'approbation de sa politique par le Sénat, cette approbation ou son refus éventuel étant dépourvu d'effets juridiques.

Nous avons fait une étude comparative de la législation française, belge et congolaise sur la motion de censure. Nous avons dégagé les rapprochements et les différences contenus dans ces trois législations en matière de motion de censure. Nous avons finalement analysé la jurisprudence congolaise sur les motions de censure et de défiance.

Ainsi, nous avons élucidé que ces trois législations organisent le régime parlementaire qui peut être défini pour l'essentiel comme un régime dans lequel le Gouvernement doit disposer à tout moment de la confiance de la majorité parlementaire. Le Gouvernement constitue un organe collégial et solidaire sous l'autorité du Premier Ministre. Chaque ministre prend en charge son secteur et ils sont tous collectivement responsable devant l'Assemblée parlementaire.

En effet, si un conflit surgit et ne peut être surmonté, la mise en cause de la responsabilité politique du Gouvernement peut conduire à la constitution d'un nouveau Gouvernement qui aura la confiance de la majorité. Que l'on utilise l'un ou l'autre de ces deux procédés, l'harmonie sera donc rétablie entre le Gouvernement et la majorité, sans risque de blocage des institutions.

Nous avons aussi expliqué que la différence fondamentale entre, d'un côté le droit congolais et français, et de l'autre le droit belge, est que la motion de défiance constrictive n'est recevable que si elle propose un successeur au Gouvernement ou à chacun des membres qu'elle vise. Ainsi, la formule consacrée est : « *en Belgique, on ne renverse un Gouvernement qu'en le remplaçant* ».

Dans l'étude de la jurisprudence congolaise, nous avons constaté que les juges congolais saisis par les parties n'ont pas interprété la Constitution du 18 février 2006 et l'ordonnance n°82-020 du 31 mars 1982 portant Code d'organisation

et compétence judiciaire, dans l'esprit qui a présidé à leur confection.

Nous avons estimé qu'aucune juridiction n'est compétente pour statuer sur les motions de censure et de défiance en droit positif congolais. Cette position a été affirmée par les doctrinaires Ruffin MUSHIGO-A-GAZANGA GINGOMBE, Professeur Augustin MAMPUYA KANUNK'A TSHOBO, Professeur Séverin MUGANGU MATABARO, Professeur René CHAPUS mais également, infirmée par la Cour d'Appel de Bukavu sous R.A 211 et la Cour Suprême de Justice faisant office de la Cour constitutionnelle dans les affaires R. Const.062/TSR, R. Const.206/TSR, R. Const.218/219/TSR, R. Const.220/221/TSR, R. Const. 051/TSR, R. Const.078/TSR, R. Const.152/TSR.

Nous avons été très heureux de constater que la Cour Suprême de Justice faisant office de la Cour constitutionnelle a fait un revirement jurisprudentiel dans l'affaire R. Const.103/TSR conformant sa décision aux articles 74, 76, 99, 128, 139, 145, 160, 161, 162, 163, 164, 167, 216 et 223 de la Constitution congolaise telle que révisée à ce jour et à la science juridique telle qu'enseignée par les doctrinaires susmentionnés.

Les juges ne doivent pas subir l'effet de mode auquel les gestionnaires congolais nous ont habitué, ne s'intéressant à une question que dans la mesure de l'orienter dans leurs intérêts partisans et laissant de côté l'intérêt général et permanent.

Nous suggérons que la Constitution congolaise telle que révisée à ce jour soit révisée aux fins d'attribuer la compétence à la Cour constitutionnelle pour statuer sur la constitutionnalité des motions de censure et de défiance votées par les Assemblées parlementaires.

Nous pouvons noter qu'avant la modification constitutionnelle juridicisant lesdites motions, le juge congolais ne doit pas intervenir dans les conflits politiques relatifs au retrait de confiance, mais doit décliner sa compétence, toute Cour Constitutionnelle soit-elle.

Dans la même optique, N. la GRANCE estime que « *cette intervention est une incursion des magistrats dans la politique. Le domaine politique étant celui dans lequel la neutralité est rare, le juge doit éviter de se livrer à une sorte de juridicisation de la vie politique. Son intervention ne doit pas mettre en péril l'existence des autres institutions. Elle ne doit pas constituer un danger dans l'exercice par ces institutions de leurs prérogatives constitutionnelles* »<sup>237</sup>.

Jean-Louis ESAMBO K. estime, quant à lui, que « *cette intervention amène le juge à régler certains conflits qui opposent les hommes politiques, plaçant celui-ci entre le droit et la politique. Le juge doit éviter de consacrer une sorte de juridiction de la vie politique, car dans la pratique, la ligne de démarcation entre les deux domaines est souvent maigre, le contentieux sur la motion de censure est essentiellement politique* »<sup>238</sup>.

Le droit s'imisce de plus en plus dans la vie politique, se comportant comme une puissance étrangère. Il s'apparente à une contrainte et à une domination plutôt qu'à une expression des

---

<sup>237</sup> N. La GRANCE, « Le phénomène majoritaire, fondamental de la V<sup>ème</sup> République, thèse de doctorat en Droit Public », Université de Clermont Ferrand I, Paris, 1986, pp. 24-27 cité in *Le juge constitutionnel et électoral congolais et la résolution des conflits liés aux élections : analyse du contentieux électoral de 2006-2007*, <http://www.opubliclasi.utc.ac.za/Msr/publiclaciil/Dakar/kinshasalejugeconstitutionnel.doc>.

<sup>238</sup> *Ibid.*

rapports sociaux. Certaines observations<sup>239</sup> vont, en effet, dans le sens d'une colonisation. Les espaces d'immunités à l'égard de la politique sont ainsi rétrécis par le juge. Ce phénomène fait l'objet de critiques, le processus de juridicisation des décisions politiques entraînant une surcharge du système juridique. Le droit est en train de s'avancer en dehors de sa sphère de compétence.

---

<sup>239</sup> A. ARNAUD, *op cit.*, pp. 320-321.

# BIBLIOGRAPHIE

---

## I. Textes légaux et réglementaires

1. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant Révision de certains articles, 52<sup>ème</sup> année, numéro spécial.
2. Constitution française du 4 octobre 1958.
3. Constitution belge du 17 février 1994.
4. Code pratique OHADA, *Traité, Actes Uniformes et Règlements annotés*, Editions Francis LEFEBVRE, 2016.
5. Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant Principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
6. Loi n°08/016 du 7 octobre 2008 portant Composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces.
7. Loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant Organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.
8. Loi fondamentale du 19 mai 1960 relatives aux structures du Congo.

9. Ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1982 portant Code d'OCJ.
10. Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la CSJ.
11. Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale de la République Démocratique du Congo du 23 novembre 2006.
12. Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu du 11 janvier 2007.

---

## **II. Jurisprudence**

Arrêt (R.A 211)

Arrêt (R. Const.062/TSR)

Arrêt (R. Const.206/TSR)

Arrêt (R. Const.218/219/TSR)

Arrêt (R. Const.220/221/TSR)

Arrêt R. Const. 051/TSR

Arrêt (R. Const.078/TSR)

Arrêt (R. Const.152/TSR)

Arrêt (R. Const.103/TSR)

### III. Doctrine

#### A) Les ouvrages

1. ARDENT Philippe, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, L.G.D.J., 2004.
2. ARNAUD Jean-André (s/dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théories et de sociologie du Droit*, Paris, L.G.D.J., 1993.
3. BRAIBANT Guy, *Droit administratif Français*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, 1984.
4. CHAPUS René, *Droit Administratif Général*, 12<sup>ème</sup> édition, Paris, Montchrestien, 1998.
5. COREXHE Etienne, *Tout savoir sur la réforme de l'État belge*, Bruxelles, story-scientia, 1993.
6. CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 7<sup>ème</sup> édition, Paris, PUF, 2008, p.138.
7. DELAUBADERE André de, *Traité de Droit Administratif*, Paris, L.G.D.J., 1986.
8. DELPERE Francis, *Droit Constitutionnel Tome II : les fonctions*, Bruxelles, Ferdinand Larcier, 1988.
9. DELPERE Francis, *Droit Constitutionnel Tome III : les procédures de crise*, Bruxelles, Ferdinand Larcier, 1989.
10. DESPORTES François et LEGUNEHEC Francis, « Droit Pénal Général », *Economica*, Paris, 2004.

11. *Dictionnaire encyclopédique Larousse*, Paris, Librairie Larousse, 1980.
12. DUVERGER Maurice, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1973.
13. E. JEULAND, *Droit processuel*, Paris, éd. L.G.D.J., 2007, p.323
14. O. STAES, *Droit judiciaire privé*, Paris, éd. Ellipses, 2006.
15. FLAMME Maurice-André, *Droit Administratif Tome I*, Bruxelles, Bruylant, 1989.
16. GABORIT Pierre et GAXIE Daniel, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, PUF, 1971.
17. GICQUEL Jean, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, 11<sup>ème</sup> édition, Paris, Montchrestien, 1999.
18. GUILLIEN Raymond et VINCENT Jean, *Lexique des termes juridiques*, 14<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 2003.
19. H. SOLUS et PERROT, *Droit judiciaire privé*, Tome II. La Compétence, Paris, éd. Sirey, 1973.
20. HAURIUO-André, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Montchrestien, 1970.
21. IYELEZA MOJU-Mbey, MASIKA Katsuva et ISENGINGO Kambere-Ng'les, *Recueil des textes constitutionnels de la République du Zaïre*, Kinshasa, édition Ise-Consult, 1991.

22. KALUBADIBWAD., *Lasaisine du juge Constitutionnel et du juge Administratif Suprême en droit public Congolais, lecture critique de certaines décisions de la Cour Suprême de Justice d'avant la Constitution du 18 février 2006*, Kinshasa, Ed. Eucalyptus.
23. LAGASSE Etienne, *Les Institutions Politiques de la Belgique et de l'Europe*, Bruxelles, CIACO, 1994.
24. LUCAS André, *Code Civil 1994-1995*, Paris, Litec, 1994.
25. MABANGA MONGA M., *Le contentieux constitutionnel Congolais*, Kinshasa, Editions Universitaires Africaines, 1999.
26. MALBERG Carré de, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1920.
27. MASUMBUKO BASHOMBE Christophe, *Le député provincial : ses missions et ses moyens de contrôle parlementaire*, Bukavu, service de documentation de l'Assemblée Provinciale du Sud-Kivu, 2008.
28. MATADI NENGA G., *La question juridique en République Démocratique du Congo, contribution à une étude de la réforme*, Kinshasa, édition droit et idées nouvelles, 2001.
29. MUSHIGO-A-GAZANGA Gingombe Ruffin, *Les contentieux administratifs dans le système juridique de la République Démocratique du Congo*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

30. Odon NSUMBU KABU, *Cour Suprême de Justice : Héritage de demi-siècle de jurisprudence*, Editions Les Analyses juridiques, Kinshasa, 2015.
31. PAQUES Mische, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2004.
32. RIVERO Jean, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1996.
33. TOURET Denis, *Droit Constitutionnel*, Paris, Editions d'organisation 1991.
34. TURPIN Dominique, *Droit Constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1992.
35. WIGNY Pierre, *Droit Constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1973.

### ***B) Webographie***

Constitution française de 1958, <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution2.htm>.

Fonctionnement du Parlement, <http://www.pct.be/ROOT/PCF-2006/public/parlement/fonctionnement.pouvoirs.html>.

Incompétence du juge administratif à l'égard de la fonction législative, <http://fr.jurispedia.org>.

La motion de censure et vote de défiance, <http://www.laconstitution-en-afrique.org/parline-f/reports/ctrlparlementaire/1029-FA.html>.

La motion de censure sous la cinquième République, <http://conseil-constitutionnel.com>.

La motion de méfiance constructive-aspects théoriques, <http://s-vanloo.skynetblogs.bc/post/4288476-notion-de-méfiance-constructive-aspect-t>.

La responsabilité du Gouvernement, <http://assemblée-nationale.fr>.

La responsabilité politique et son engagement, <http://www.ledroitpublic.com>.

Le juge constitutionnel et électoral congolais et la résolution des conflits liés aux élections : analyse du contentieux électoral de 2006-2007, <http://www.opubliclasi.utc.ac.za/msr/publiclaciil/Dakar/kinshasalejugeconstitutionnel.doc>.

Les actes internes du Parlement. Etude sur l'autonomie Parlementaire en France, Espagne et Italie, <http://fr.cerjc.univ-cezanne.fr/thlaurent>.

Les institutions de la Belgique, <http://www.senat.fr.rap/rol-4184.html>.

MAMPUYA Augustin, *Non, messieurs* : une motion de défiance n'est pas un acte législatif, <http://www.legipotentiel.com>.

Motion de censure et vote de méfiance, <http://www.ipu.org/parline-f/reports/ctrlParlementaire/1029-F1.html>.

Motion de censure, <http://www.ebabylon.com/encyclopedie-motion-de-censure.html>, version.

Qu'est-ce que la responsabilité politique, <http://philippsegur.free.fr/responsabilité-politique.html>.

WEKTSH'OKONDA K. in *La définition des actes législatifs dans l'arrêt de la Cour Suprême de Justice*, n° R Const.051/

TSR du 31 juillet 2007 à l'épreuve de la Constitution congolaise du 18 février 2006, <http://www.laconstitution-en-afrique.or/article-19516126.html>.

WETSH'OKONDA Marcel, « Le contentieux constitutionnel congolais des droits de l'homme du 18/02/2006 au 18/02/2011 : essai de bilan et perspectives d'avenir », <http://la-constitution-en-afrique.org/article-les-droits-de-l-homme-selon-le-juge-constitutionnel-79507577.html>.

### **C) Thèse et Syllabus**

1. BIBOMBE MWAMBA B., « Droit Constitutionnel et Institutions politiques », *Syllabus*, UCB, 2002-2003.
2. BIBOMBE MWAMBA B., « Les grandes questions constitutionnelles : formes de l'État, régimes politiques et systèmes électoraux pour une paix durable en République Démocratique du Congo », *Syllabus*, UCB, 2002.
3. LINGANGA André, « Droit Pénal Général Congolais », *Syllabus*, U.L.K., 1998-1999, PP.144-147.
4. MUBALAMAZIBONA Jean-Claude, « Responsabilité, Solidarité, Sécurité, à la recherche d'un mécanisme de socialisation des risques liés à la contamination par le Virus du Sida en Afrique Subsaharienne », *Thèse*, U.C.L., 2005.
5. TÉLESPHORE KAVUNJA N. MANENO, « Droit judiciaire congolais : Organisation et compétence judiciaires », *Syllabus*, UCB, 2008.

***D) Périodiques et autres documents***

1. Bulletin des arrêts de la Cour Suprême de Justice, matière de constitutionnalité, numéro spécial, Editions du SDEMJGSDH, Kinshasa, 2015.
2. KANDOLO ON'OFUKU WA KANDOLO, « Impact des droits de l'homme sur les principales innovations apportées par la Loi n°04/020 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise », in *Les Analyses juridiques* n°11/2007, janvier-février-mars-avril.
3. Les conclusions additionnelles du Professeur Séverin MUGANGU MATABARO dans le R.A.211.

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>DÉDICACE</b>	- 8 -
<b>REMERCIEMENTS</b>	- 9 -
<b>AVANT-PROPOS</b>	- 10 -
<b>LES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS</b>	- 12 -
<b>INTRODUCTION</b>	- 14 -
<b>CHAPITRE I - LES MISSIONS DU PARLEMENT EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO</b>	- 20 -
<b>SECTION 1 - Le vote des lois</b>	- 23 -
<i>I. Définition de la loi</i>	- 23 -
<i>II. Les critères de la loi</i>	- 24 -
<i>III. Définition des actes législatifs</i>	- 39 -
<i>IV. Définition des actes ayant force de loi</i>	- 32 -

*V. La procédure d'élaboration de la loi* - 33 -

**SECTION 2 - Le contrôle du pouvoir exécutif** - 49 -

*I. Questions orales ou écrites* - 50 -

*II. Question d'actualité* - 51 -

*III. L'interpellation* - 52 -

*IV. La commission d'enquête* - 53 -

*V. L'audition par les commissions permanentes* - 54 -

**SECTION 3 - Théorie des actes parlementaires** - 55 -

*I. Définition des actes parlementaires ou d'Assemblées* - 55 -

*II. Les actes parlementaires relatifs à l'administration interne  
du Parlement* - 56 -

*III. Les actes parlementaires relatifs au contrôle parlementaire*  
- 57 -

*IV. Les autres actes parlementaires* - 58 -

<b>CHAPITRE II - LES MOTIONS DE CENSURE ET DE DÉFIANCE EN DROIT POSITIF CONGOLAIS</b>	- 60 -
<b>SECTION 1 - Définition et principe de la responsabilité du Gouvernement devant le parlement</b>	-61 -
<i>I. Définition de la responsabilité politique</i>	- 61 -
<i>II. Principe de la responsabilité politique du Gouvernement</i>	- 64 -
<b>SECTION 2 - La mise en cause de la responsabilité du gouvernement ou de l'un des ministres</b>	- 65 -
<i>I. L'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement sur un programme ou une déclaration de politique générale</i>	- 66 -
<i>II. La motion de censure à l'initiative des députés</i>	- 69 -
<i>III. L'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement sur le vote d'un texte</i>	- 72 -
<i>IV. La motion de défiance en droit positif congolais</i>	- 74 -
<i>V. Le bureau compétent de l'Assemblée parlementaire pour conduire les débats et votes sur les motions de censure et de défiance</i>	- 77 -

**SECTION 3 - De la responsabilité du Gouvernement provincial et des collèges exécutifs des entités territoriales décentralisées** - 79 -

*I. La responsabilité politique du Gouvernement provincial*

- 79-

*II. . De la responsabilité politique du collège exécutif urbain devant le conseil urbain* - 86 -

*III. De la responsabilité politique du collège exécutif communal devant le conseil communal* - 88 -

*IV. De la responsabilité politique du collège exécutif de secteur ou de chefferie devant le conseil de secteur ou de chefferie* - 88 -

**SECTION 4 - La procédure de vote des motions de censure et de défiance** - 90 -

*I. Procédure de vote* - 90 -

*II. Effets juridiques de la motion de censure* - 92 -

**CHAPITRE III - LA MOTION DE CENSURE EN DROIT  
COMPARE FRANÇAIS ET BELGE** - 94 -

**SECTION 1 - La motion de censure en droit français** - 94 -

*I. Siège de la matière* - 95 -

*II. L'article 49 alinéa 1er : engagement de la responsabilité  
politique du Gouvernement sur son programme ou sur une  
déclaration de politique générale* - 96 -

*III. L'article 49 alinéa 2 : dépôt d'une motion de censure à  
l'initiative des députés* - 97 -

*IV. L'article 49 alinéa 3 : engagement de la responsabilité du  
Gouvernement sur le vote d'un texte* - 99 -

**SECTION 2 - La motion de méfiance constructive en droit  
belge** - 101 -

*I. Les Institutions de la Belgique* - 101 -

*II. Siège de la matière* - 105 -

*III. Notion de motion de méfiance constructive* - 105 -

*IV. Les conséquences de la motion de méfiance constructive en  
droit belge* - 107 -

**CHAPITRE IV - LES ANALYSES DE LA  
JURISPRUDENCE CONGOLAISE SUR LES MOTIONS  
DE CENSURE ET DE DÉFIANCE - 110 -**

**SECTION 1 - Les pensées de quelques doctinaires sur le  
contrôle juridictionnel des actes parlementaires -110 -**

*I. Les actes du Parlement soumis au contrôle de  
constitutionnalité - 111 -*

*II. Les actes du Parlement qui échappent au contrôle de  
constitutionnalité - 115 -*

**SECTION 2 - Analyse de la jurisprudence relative à la  
motion de censure - 119 -**

*I. Arrêt R.A 211 de la Cour d'Appel de Bukavu - 119 -*

*II. Arrêt (R. Const.062/TSR) - 131 -*

*III. Arrêt (R. Const.206/TSR) - 137 -*

*IV. Arrêt (R. Const.218/219/TSR) - 141 -*

*V. Arrêt (R. Const.220/221/TSR) - 144 -*

<b>SECTION 3 - Analyse de la jurisprudence relative à une motion de défiance</b>	- 150 -
<i>I. Arrêt R. Const. 051/TSR</i>	- 150 -
<i>II. Arrêt (R. Const.078/TSR)</i>	- 157 -
<i>III. Arrêt (R. Const.152/TSR)</i>	- 166 -
<i>IV. Arrêt (R. Const.103/TSR)</i>	- 172 -
<b>CONCLUSION</b>	- 180 -
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	- 185 -
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	- 194 -



**Achevé d'imprimer**  
Par PR Print  
Avenue Thomas Edison 92  
1402 Nivelles (Thines)  
Pour le compte d'Arno Éditions  
En février 2022

**Numéro d'impression : 14910**

Imprimé en Belgique