

L'ANALYSE JURISPRUDENTIELLE DE L'ARRET R.CONST. 262 ET L'ARRET R.CONST 1438 EXAMINANT LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES INTERPRETEES PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Par

Jules César KANDA KABEYA
Attaché de Recherche et Doctorant

et

Nixon MAMBUKU TSUMBU
*Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa
Avocat près la Cour*

RESUME

Au regard du présent article, nous suggérons pour la loi à venir « lege ferenda lege lata » que le constituant puisse instituer « expres verbis », des sanctions pénales contre les membres de la Cour constitutionnelle qui se permettent, pour satisfaire leurs intérêts partisans, d'interpréter la constitution en violation des principes directeurs d'interprétation de la constitution tel que voulu par le constituant.

Ce faisant, dès lors saisi en interprétation de la constitution, le juge constitutionnel sera tenu de rechercher la volonté du constituant manifestée dans l'article premier de la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée, celle de bâtir en République démocratique du Congo un Etat de droit.

Mots-clés : *Interprétation, loi, Constitution, Juge, Constitutionnel*

ABSTRACT

In the light of the present article, we suggest that, under the future "lege ferenda lege lata" law, the Constituent may institute "expres verbis" criminal sanctions against members of the Constitutional Court who, in order to satisfy their partisan interests, allow themselves to interpret the Constitution in violation of the guiding principles of constitutional interpretation as intended by the Constituent.

As a result, when the Constitutional Court is called upon to interpret the Constitution, it will be obliged to seek out the will of the Constituent, as expressed in Article 1 of the revised Constitution of February 18, 2006, which is to build a State governed by the rule of law in the Democratic Republic of the Congo.

Keywords: *Interpretation, law, Constitution, Judge, Constitutional*

INTRODUCTION

La question cruciale que soulève la présente étude porte sur l'analyse de l'arrêt R.Const. 262 et l'arrêt R.Const. 1438 examinant les dispositions constitutionnelles interprétées par la Cour constitutionnelle en RDC.

En effet, la Constitution est la loi fondamentale d'un Etat, la loi des lois, la norme des normes, à laquelle toutes les normes tirent leurs validités. Elle est à cet effet, soumise à l'interprétation à travers un contrôle « a posteriori » en vue d'éclairer le sens et la portée des dispositions constitutionnelles, et de l'épargner de lacunes ou toute obscurité liée à son application¹.

Cela étant, l'interprétation ne consiste pas seulement à dégager le sens exact d'un texte qui sera peu clair, mais aussi à déterminer son sens et sa portée, c'est-à-dire le champ d'application temporel, spatial et juridique, ainsi qu'éventuelle supériorité vis-à-vis d'autres normes².

En effet, en République démocratique du Congo, la constitution du 18 février 2006 telle que révisée, dispose aux termes de son article 161 ce qui suit : la Cour constitutionnelle connaît des recours en interprétation de la Constitution sur saisine du Président de la République, du Gouvernement, du Président du Sénat, du Président de l'Assemblée nationale, d'un dixième des membres de chacune des chambres parlementaires, des Gouverneurs de province et des Présidents des Assemblées provinciales.

Il ressort de cette disposition constitutionnelle, la volonté du constituant d'investir la cour constitutionnelle des compétences d'interpréter la constitution au cas où une quelconque disposition de la loi s'avère obscure ou ambivalente, de procéder à son interprétation. C'est ainsi que l'article 161 de la Constitution du 18 février 2006 soutenu par les articles 54 à 56 de la Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle en République Démocratique du Congo, reconnaît à la Cour constitutionnelle des compétences de connaître des recours en interprétation de la Constitution³.

Cependant, il est constaté dans la pratique, le juge constitutionnel va souvent en marge de la volonté du constituant du 18 février 2006 en République Démocratique du Congo. Comme nous pouvons le constater à travers l'analyse de l'arrêt R.Const. 262 examinant les dispositions

¹ KALUBA DIBWA (D.), Du contentieux constitutionnel en République démocratique du Congo ; contribution à l'étude des fondements et modalités d'exercice de la justice constitutionnelle, Thèse de doctorat, Unikin, 2009-2010 p.84.

² DUVERGE M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Tome I, Paris, PUF, 16^e édition, 1980, p.18.

³ Lire les articles 54 à 56 de la Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle.

constitutionnelles interprétées par la Cour constitutionnelle, à savoir les articles 70 alinéa 2, 103 et 105, ainsi que l'alinéa 6 de l'article 197 de la Constitution se rapportant à la fin du mandat du Président de la République et celle des députés nationaux, sénateurs et députés provinciaux, ainsi que les articles 75 et 76 de la même Constitution relative à la vacance de la présidence de la République. Soutenant à cet effet, le président de la République, en exercice, reste en fonction jusqu'à l'élection de nouveau président élu. Elle note également que la décision concerne les députés nationaux mutatis mutandis les sénateurs.

Il convient de relever, la Cour à travers l'arrêt précité, est allée en marge de la volonté du constituant de 2006, qui se veut aux termes de son article 161, que les gouvernants sortant assurent la continuité des affaires courantes à condition que les élections aient été organisées dans le délai constitutionnel. Et donc, la cour constitutionnelle à travers l'arrêt précité, en autorisant les gouvernants sortant d'assurer la continuité des affaires courantes sans que les élections aient été organisées dans le délai constitutionnel, elle aura commis un déni de justice constitutionnelle, pour avoir s'abstenue à dire le droit en respectant l'esprit du constituant talque repris aux termes des dispositions suivantes : articles 70 alinéa 2, 103 et 105, ainsi que l'alinéa 6 de l'article 197 de la Constitution se rapportant à la fin du mandat du Président de la République et celle des députés nationaux, sénateurs et députés provinciaux, ainsi que les articles 75 et 76 de la même Constitution relative à la vacance de la présidence de la République⁴.

En plus, à l'analyse de l'arrêt R. cons 1438 l'Assemblée nationale, sollicita de la Cour constitutionnelle à travers son président du bureau d'âge, Monsieur MBOSO N'KODIA PWANGA, l'habilitation pour finaliser le processus d'examen de la pétition à l'égard d'un membre du bureau et à assurer sa gestion courante jusqu'à la mise en place du bureau définitif. Il convient de relever, en vertu des dispositions des articles 43 à 46 de la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, celle-ci n'est pas compétente.

Toutefois, la Cour est intervenue pour éclairer le sens et la portée des articles 114 et 116 de la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée, dans la nécessité de réguler la vie politique. Vu la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, spécialement en ses articles 42, 43, 48 et 96, alinéa 2 ; vu le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, spécialement en ses articles 54, 59 et 61, la Cour constitutionnelle, siégeant en matière de contrôle de constitutionnalité, après

⁴ Lire l'arrêt R. Const. 262 examinant les dispositions constitutionnelles interprétées par la Cour constitutionnelle en RDC.

avoir entendu le procureur général en son avis, se déclare compétente. Et par conséquence, autorise la prorogation du mandat du bureau d'âge et l'habilité à gérer les affaires courantes de l'Assemblée nationale et à convoquer celle-ci en session extraordinaire pour vider la pétition engagée contre le questeur adjoint et d'organiser les élections des membres du bureau définitif⁵.

Il convient de relever, aux termes des articles 114 et 116 de la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée et de l'article 31 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Les prérogatives du bureau d'âge sont énumérées et limitées constitutionnellement.

En outre, la cour constitutionnelle en autorisant le bureau d'âge d'exercer les compétences dévolues au bureau définitif conformément aux termes des articles 114 et 116 de la constitution en vigueur et de l'article 31 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la troisième législature, prête une confusion à ces dispositions constitutionnelles et législatives de son appréhension telle que voulu par le constituant du 18 février 2006 et le législateur et en même temps donne lieu à une jurisprudence conflictuelle entre compétences respectives de bureau d'âge et provisoire voire définitif de l'Assemblée nationale en droit positif Congolais.

De ce qui précède, la présente étude s'oriente sur les questions ci-après :

- Quelles sont les contraintes d'ordre juridique et politique liées à la mise en œuvre de système congolais d'interprétation de la constitution... ?
- Comment peut-on envisager une réforme constitutionnelle de l'article 161 de la Constitution du 18 février 2006 en RDC, pour une prise en compte de la protection pénale de la constitution à l'issue d'interprétation de ces dispositions par le juge... ?

⁵ Lire l'arrêt R. Const 1438 rendu par la Cour constitutionnelle en RDC.

I. DES CONTRAINTES D'ORDRE JURIDIQUE ET POLITIQUE LIEES A LA MISE EN ŒUVRE D'INTERPRETATION SOUS LA CONSTITUTION DU 18 FEVRIER 2006 EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Il sera analysé au tour du présent paragraphe, des contraintes d'ordre juridique et politique (I.1.) et perspectives d'ordre juridique et politique (I.2.)

I.1. Des contraintes d'ordre juridique et politique

I.1.1. Des contraintes d'ordre juridique

La Cour constitutionnelle connaît des recours en interprétation de la Constitution sur saisine du Président de la République, du Gouvernement, du Président du Sénat, du Président de l'Assemblée nationale, d'un dixième des membres de chacune des chambres parlementaires, des Gouverneurs de province et des Présidents des Assemblées provinciales⁶.

Il ressort de cette disposition constitutionnelle, la volonté du constituant de conférer à la cour constitutionnelle des compétences d'interpréter la constitution au cas où une quelconque disposition s'avère obscure ou ambivalente pour son application.

Cependant, il convient de relever, l'absence d'une sanction contre les membres de la Cour constitutionnelle qui se permettent d'interpréter la constitution en violation des principes directeurs d'interprétation de la constitution tels que voulus par le constituant, l'expose à une extrême gravité flagrante de pratique d'inconstitutionnalité.

Après avoir démontré les contraintes d'ordre juridique (I.1.1). Nous allons à présent décortiquer celle d'ordre politique (I.1.2).

I.1.2. Des contraintes d'ordre politique

Dans un système de contraction des pouvoirs et d'une forte tradition autocratique, qui fait de chagrin. Partant même du mode de la désignation du juge constitutionnel, par le Président de la République dont trois sur sa propre initiative, trois désignés par le parlement réuni en congrès et trois autres, désignés par le Conseil supérieur de la magistrature. L'on se remet à l'évidence que tentation est grande pour que ces membres de la Cour, soient des vrais partisans du pouvoir en place et de ce fait, lui soient loyaux sans oublier les effets du fait majoritaire qui paraissent très visible en pratique.

En outre, l'absence de la consécration juridique des immunités des membres de ladite Cour, constitue à la fois, une contrainte d'ordre juridique et politique d'interprétation de la constitution par le juge constitutionnel, gardien de la

⁶ Lire l'article 161 de la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour.

constitution. Et donc sans la prise en compte de cet aspect, la possibilité de machinations des poursuites par les autorités politiques resterait permanente contre les membres de ladite Cour.

En plus, l'indépendance du juge constitutionnel semble être difficile à appliquer dans l'entendement de la classe politique et cela est surtout fréquent dans les systèmes des pays sous-développés. Les difficultés consistent à ce que les dirigeants ne supportent pas la contradiction vue qu'ils ont toujours tendance à se maintenir au pouvoir à vie. Et le juge qui est censé protéger la constitution se retrouve parfois sous leur emprise.

En effet, dans l'organisation de l'Etat de droit, lorsque les trois pouvoirs, qui en constituent le centre nerveux ; n'admettent la confusion ni dans le chef de leurs détenteurs respectifs, ni dans les sphères distinctes dans lesquelles se déroulent leurs différentes activités, la question de l'indépendance de la justice devient pertinente. De manière schématique, le pouvoir juridictionnel ne doit pas être inféodé ni au pouvoir législatif, ni au pouvoir exécutif⁷.

A cet effet, Duhamel et AVRIL, pensent au sujet des pouvoirs que « le droit et la politique n'ont pas la réputation de faire ménage. Ils formeraient même un couple politique antimonique, si l'on croit l'usage qui qualifie de politique dans une décision, les éléments d'opportunité devant lesquelles l'opportunité est justifiée, repose souvent sur un conflit politique défini comme celui qui conteste le droit et prétend le changer, du conflit juridique qui ne porte que sur son contexte⁸.

En effet, le juge constitutionnel éprouve des fortes difficultés à se départir de certaines contraintes qui ne sont que la résultante de ses fonctions au sein des institutions, car il se remarque pour les juridictions constitutionnelles une proximité avec le pouvoir qui accroît la difficulté qu'éprouve tout juge à affirmer son indépendance et accroître sa légitimité. Celui-ci, même s'il doit motiver sa décision en droit, ne saurait rester totalement détaché du contexte politique qui entoure sa prise de décision. Rapport de force politique, état de l'opinion publique ou état d'une jurisprudence posée de longue date par les juridictions ordinaires sont autant d'éléments qui compliquent l'intervention du juge constitutionnel. Si, en toute circonstance, le juge constitutionnel opère un contrôle attentif de la norme, il ne peut prendre certaines initiatives qualifiées d'audacieuses qu'à partir du moment où il se rend compte que le contexte politique y est favorable⁹.

⁷ RENOUX T., *Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire*, Thèse de doctorat d'Etat en droit, d'Economie et des sciences d'Aix-Marseille, Faculté de Sciences politique, Aix-en-Provence, juin, 1982, p.292.

⁸ FAVOREU (L.) et alii, *Droit constitutionnel*, Paris 2008, éd. Dalloz, 1998, p.211.

⁹ *Idem*.

Le juge constitutionnel, intervient sur le terrain caractérisé de conflit politique qui le place en face de deux camps opposés à savoir (majorité et opposition politique). Par conséquent, en tranchant entre deux prétentions opposées, la cour constitutionnelle donne nécessairement « raison » à l'un des deux camps, et s'expose à une critique tenant au caractère politique de sa décision.

En outre, statuant avant la promulgation de la loi, le juge constitutionnel serait censé participer à la confection de celle-ci¹⁰. Cet inconvénient supposé du contrôle préventif peine a emporté la conviction.

Il y a lieu de relever que le contexte politique (ou post-politique) dans lequel le contrôle intervient représente aujourd'hui encore, un réel inconvénient. Il a pu l'être à une époque où l'existence même de la justice constitutionnelle était contestée : minorité comme majorité pouvait crier au caractère politique de la décision rendue à dessein, remettre en cause l'existence d'une justice constitutionnelle limitant leurs prérogatives voire leur souveraineté. Il convient de révéler, le juge constitutionnel intervient dans un contexte tout aussi politique lorsqu'il est saisi par des autorités politiques justes après l'adoption de la loi, mais également, le juge constitutionnel ne participe plus au processus législatif lorsqu'il statue a priori ou a posteriori. Toutefois, dans les deux cas, le contrôle porte sur un acte fait, un acte définitif¹¹.

Le pouvoir exécutif ne peut donner d'injonction au juge dans l'exercice de sa juridiction, ni s'opposer à l'exécution d'une décision de justice (article 151, al. 1^{er} de la Constitution du 18 février 2006)¹². De toute manière, l'indépendance du pouvoir judiciaire concerne plus spécialement les juges nous pouvons citer l'arrêt rendu par le juge américain dans l'affaire Marbur et madison dans lequel le juge a fait preuve d'esprit d'indépendance.

A vrai dire, « la loi n'est plus l'arche sainte qu'elle était au XIX siècle »¹³. Elle se présente aujourd'hui comme la technique de réalisation du programme de la majorité et par voie de conséquence, elle est faillible et sa conformité à la constitution doit être contrôlée par le juge constitutionnel indépendant.

¹⁰ Montchrestien : « Le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat dans le processus législatif », 1988, p. 103.

¹¹ T. DI MANNO, *Le juge constitutionnel et la technique des réserves interprétatives en France et en Italie*, Economica, 1997, p. 86.

¹² ODIMULA LOFUNGUSO Léon, *La justice constitutionnelle à l'épreuve de la juridisation de la vie politique en droit positif congolais*, Thèse de doctorat, Faculté de Droit, 2012.

¹³ FAVOREU (L.) et alii, *op. cit.*, p.211.

CONCLUSION

Notre réflexion a porté sur « l'analyse jurisprudentielle des arrêts R.Const. 262 et R.Const 1438, examinant les dispositions constitutionnelles interprétées par la Cour constitutionnelle ».

En effet, l'article 161 de la Constitution du 18 février 2006 soutenu par les articles 54 à 56 de la Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle de la République Démocratique du Congo, confère à la Cour constitutionnelle des compétences de connaître des recours en interprétation de la Constitution¹⁴.

Cependant, il est constaté dans la pratique que le juge constitutionnel va souvent en marge de la volonté du constituant du 18 février 2006. Comme nous pouvons le constater également à travers l'analyse de l'arrêt R.Const 1438 l'Assemblée nationale, sollicita de la Cour constitutionnelle à travers son président du bureau d'âge, Monsieur MBOSO N'KODIA PWANGA, l'habilitation pour finaliser le processus d'examen de la pétition à l'égard d'un membre du bureau et à assurer sa gestion courante jusqu'à la mise en place du bureau définitif. Cela étant, le juge constitutionnel est allé en marge de la volonté du constituant du 18 février 2006, en autorisant le bureau d'âge d'exercer les compétences dévolues au bureau définitif conformément aux termes des articles 114 et 116 de la Constitution en vigueur et de l'article 31 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la troisième législature, et prèta, à cet effet, une confusion à ces dispositions constitutionnelles et législatives de son appréhension telle que voulu par le constituant du 18 février 2006 et le législateur, en même temps donner lieu à une jurisprudence conflictuelle entre compétences respectives de bureau provisoire et bureau définitif de l'Assemblée nationale.

Eu égard de ce qui précède, nous suggérons pour la loi à venir « lege ferenda » que le constituant puisse instituer « *expres verbis* », des sanctions pénales contre les membres de la Cour constitutionnelle qui se permettent d'interpréter la Constitution en violation des principes directeurs d'interprétation de la constitution tel que voulu par le constituant pour satisfaire leurs intérêts partisans. Ce faisant, dès lors saisie en interprétation de la constitution, le juge constitutionnel sera tenu de chercher la volonté du constituant, manifestée à l'article premier de la Constitution, celle de bâtir en République Démocratique du Congo un Etat de droit.

¹⁴ Lire les Articles 54 à 56 de la Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle.

BIBLIOGRAPHIE

I. TEXTES OFFICIELS

- Constitution de la République démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la R.D.C. du 18 Février 2006, 52^{ème} année, numéro spécial du 05 février 2011.
- Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle
- Décret-loi n° 196 du 29 janvier 1996 portant Réglementation des manifestations et réunions publiques en RDC.

II. OUVRAGES

1. DUVERGE M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Tome I, Paris, PUF, 16^e édition, 1980.
2. FAVOREU (L.) et alii, *Droit constitutionnel*, Paris, éd. Dalloz, 1998.
3. GUILLAUME DRAGO, *Contentieux constitutionnel Français*, PUF, 2011.
4. FAVOREU L. et PHILIP L., *Grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 14^e éd, 2007.
5. ALEGRE Martinez M.A., *Justicia constitucional y control preventivo*, universidad de León, 1995.
6. RENOUX T. *Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire*, Thèse de doctorat d'Etat en droit, d'Economie et des sciences d'Aix-Marseille, Faculté de Sciences politique ; Aix-en-Provence, juin, 1982.
7. DI MANNO T., *Le juge constitutionnel et la technique des réserves interprétatives en France et en Italie*, Economica, 1997.

III. THESES DE DOCTORAT

1. KALUBA DIBWA (D.), *Du contentieux constitutionnel en République démocratique du Congo ; contribution à l'étude des fondements et modalités d'exercice de la justice constitutionnelle*, Thèse de doctorat, UNIKIN, 2009-2010.
2. ODIMULA LOFUNGUSO Léon, *La justice constitutionnelle à l'épreuve de la juridisation de la vie politique en droit positif congolais*, Thèse de doctorat, UNIKIN Faculté de Droit, 2012.

IV. JURISPRUDENCE

- Arrêt R.Const. 262 de la Cour constitutionnelle en RDC.
- Arrêt R.Const 1438 de la Cour constitutionnelle en RDC.