

# **L'étendue et l'effectivité du contrôle de constitutionnalité dans l'ordre interne et précisément en République démocratique du Congo**

**Noël Kilomba Ngozi Mala**

Membre de la Cour constitutionnelle  
de la République démocratique du Congo

## **I. Introduction**

Actuellement, la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution, consacre la séparation des pouvoirs à l'instar des autres constitutions des différents pays du monde. Elle prévoit à l'article 68 que « les institutions de la République sont : le président de la République, le Parlement, le Gouvernement, les cours et tribunaux ».

Aux termes de l'article 149 alinéas 1 et 2 de la Constitution « le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est dévolu aux cours et tribunaux qui sont : la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, le Conseil d'État, la Haute cour militaire ainsi que les cours et tribunaux civils et militaires ».

En effet, la séparation des pouvoirs dans la Constitution de la RD Congo met en exergue deux figures : à savoir, l'indépendance organique des autorités et la séparation fonctionnelle des pouvoirs. L'indépendance organique des autorités implique qu'aucun des pouvoirs n'intervient dans la révocation d'un autre, alors que la séparation fonctionnelle des pouvoirs implique que le pouvoir exécutif exécute les lois, le pouvoir législatif les confectionne et le pouvoir

judiciaire dit le droit, mais aucun des pouvoirs n'assure la plénitude absolue de ses fonctions.

Par conséquent, il y a toujours des fonctions de l'exécutif qui sont exercées par le législatif et le judiciaire, des fonctions du législatif exercées par l'exécutif et le judiciaire et des fonctions du judiciaire qui sont exercées par l'exécutif et le législatif.

À titre illustratif, le Parlement adopte la loi de finances (le budget de l'État) qui est promulguée par le président de la République, mais dont certaines dispositions peuvent être censurées par la Cour constitutionnelle au cas où elle serait saisie en contrôle de constitutionnalité. Le Gouvernement a l'initiative de loi de même que les députés et sénateurs, etc.

La Constitution de la République démocratique du Congo comprend donc plusieurs points de contrôle et d'équilibre entre les trois pouvoirs régaliens à savoir l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 158 de la Constitution énonce que les neuf membres de la Cour constitutionnelle sont nommés par le président de la République dont trois sur sa propre initiative, trois désignés par le Parlement réuni en Congrès et trois désignés par le Conseil supérieur de la magistrature.

Pendant aux termes de l'article 10 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, « avant d'entrer en fonction, les membres de la Cour constitutionnelle sont présentés à la Nation, devant le président de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat et le Conseil supérieur de la magistrature représentée par son Bureau. Ils prêtent devant le président de la République le serment suivant : "Moi, ... Je jure solennellement de remplir loyalement et fidèlement les fonctions de membre de la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo, de les exercer en toute impartialité, dans le respect de la Constitution, de garder le secret des délibérations et des votes, de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucune consultation à titre privé sur les questions relevant de la compétence de la Cour constitutionnelle et de n'entreprendre aucune activité mettant en cause l'indépendance, l'impartialité et la dignité de la Cour" ». ».

Le président de la République leur en donne acte.

Par contre, aux termes de l'article 160 de la Constitution, la « Cour constitutionnelle est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi.

Les lois organiques, avant leur promulgation, et 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.

«Aux mêmes fins d'examen de la constitutionnalité, les lois peuvent être déférées à la Cour constitutionnelle, avant leur promulgation, par le président de la république, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou le dixième des députés ou des sénateurs».

La Cour constitutionnelle statue dans le délai de trente jours. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours » (article 139 de la Constitution).

Il sied également de relever qu'avant d'entrer en fonction, le président de la République conformément au prescrit de l'article 74, alinéa 2 de la Constitution prête le serment devant la Cour constitutionnelle : «Moi... élu président de la République démocratique du Congo, je jure solennellement devant Dieu et la nation :

- d'observer et de défendre la Constitution et les lois de la République ;
- de maintenir son indépendance et l'intégrité de son territoire ;
- de sauvegarder l'unité nationale ;
- de ne me laisser guider que par l'intérêt général et le respect des droits de la personne humaine ;
- de consacrer toutes mes forces à la promotion du bien commun et de la paix ;
- de remplir, loyalement et en fidèle serviteur du peuple, les hautes fonctions qui me sont confiées ».

Cette énumération des quelques points de contrôle dans la Constitution de la République démocratique du Congo n'est qu'exemplative, car il y en a plusieurs.

Le contrôle de constitutionnalité fait donc partie de ces points de contrôle et d'équilibre dans la séparation des pouvoirs en République démocratique du Congo. Il est consacré par les articles 139 et 160 de la Constitution.

Dès lors, il est impérieux de présenter une brève description de la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo qui vient à peine d'être installée le 4 avril 2015. Toutefois il y a lieu de relever que le vide juridique n'a jamais existé, car depuis plusieurs années, c'est la Cour suprême de justice qui faisait fonction de Cour constitutionnelle.

## **II. De la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo**

### **1. Genèse de la Cour**

La Cour constitutionnelle a été consacrée en RD Congo par l'article 226 du titre VI de la loi fondamentale de 1960 signée à Bruxelles le 19 mai 1960 dans

le temps ayant précédé l'accession du pays à l'indépendance, mais elle ne vient d'être installée qu'après 54 ans. Cette disposition disait que « La Cour constitutionnelle est composée d'une chambre de constitutionnalité, d'une chambre des conflits et d'une chambre d'administration).

L'article 157 de la Constitution de la RD Congo du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour énonce que : « il est créé une Cour constitutionnelle ».

Après la promulgation de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, le Président de la République Démocratique du Congo, Joseph Kabila Kabange a, par ordonnance n° 14/020 du 7 juillet 2014, nommé les neuf membres de la Cour constitutionnelle à savoir : Monsieur Banyaku Luape Epote Eugène, Esambo Kangashe, Funga Molima, Kalonda Kele Oma Yvon, Kilomba Ngozi Mala, Luzolo Bambi Lessa, Lwamba Bindu Benoît, Vunduawe Te Pemako Félix, Wasenda N'songo Corneille.

Subséquentement, par ordonnance n° 15/022 du 31 mars 2015 portant nomination d'un membre de la Cour constitutionnelle, le président de la République Démocratique du Congo nomma Monsieur Mavungu Mvumbi-di-Ngoma Jean-Pierre en qualité de membre de la Cour constitutionnelle en remplacement du Monsieur Luzolo Bambi Lessa appelé à d'autres fonctions.

Ainsi, les neuf membres de la Cour constitutionnelle ont été présentés à la Nation et prêté serment devant le président de la République le 4 avril 2014 au Palais du Peuple conformément à l'article 10 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

Ils ont élu le 11 avril 2015 leur président en la personne de Monsieur Lwamba Bindu Benoît conformément aux articles 9 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle et au Règlement intérieur de la Cour. Celui-ci a été investi par le président de la République par ordonnance n° 15/024 du 11 avril 2015 portant investiture du président de la Cour constitutionnelle.

Cette Cour a adopté le 30 avril 2015 le Règlement intérieur définitif, lequel a été transmis au *Journal officiel* pour publication.

## **2. Des membres de la délégation de la Cour constitutionnelle au Congrès de Lausanne de l'ACCPUF**

Le président de la Cour constitutionnelle de la RD Congo nous a chargés de transmettre ses très sincères salutations au président de l'ACCPUF, à Madame la Secrétaire générale de l'ACCPUF, à tous les présidents des Cours constitutionnelles présents à ce Congrès, à toutes les délégations des différents pays et

tous ceux qui ont œuvré à la tenue de ce congrès et a relevé que la Cour constitutionnelle de la RD Congo y attache une attention particulière. C'est pourquoi il a tenu que la Cour constitutionnelle de la RD Congo soit représentée par une forte délégation constituée des personnes ci-après :

1. Monsieur Kilomba Ngozi Mala Noël, membre de la Cour constitutionnelle ;
2. Monsieur Wasenda N'Songo Corneille, membre de la Cour constitutionnelle ;
3. Monsieur Kakozi Lumwanga Pitchou, directeur adjoint du Cabinet du président de la Cour constitutionnelle ;

### **III. De l'étendue du contrôle de constitutionnalité dans l'ordre interne en République démocratique du Congo**

#### **1. Définition des concepts « contrôle » et « constitutionnalité »**

Il est en liminaire nécessaire de saisir la quintessence de ces deux concepts avant de baigner dans les méandres du contrôle de constitutionnalité en droit interne congolais.

Bien avant notre ère, Aristote père des théories de l'argumentation tant topique que logique a mis au point la science des syllogismes, la théorie des définitions ainsi que les principes logiques (dont le principe de non-contradiction). Sur le plan topique, il théorise les arguments dialectiques et rhétoriques, qui mettent en jeu des prémisses probables et non nécessaires (Stefan Goltzberg, *L'Argumentation juridique*, Éd. Dalloz, Paris 2013, p. 6).

«Le contrôle, mot dérivé de contre-rôle et composé de contre et de rôle du latin «rotulus», est défini comme une vérification de la conformité à une norme d'une décision, d'une situation, d'un comportement, etc. ; opération consistant à vérifier si un organe public, un particulier ou un acte respectent les exigences de leur fonction ou des règles qui s'imposent à eux. Ex. Contrôle fiscal, contrôle de la régularité d'un compte. Comparable à l'inspection, redressement, rectification, certification».

La constitutionnalité est définie comme le caractère de ce qui a la nature d'une disposition constitutionnelle. Ex. question de la constitutionnalité de la Déclaration des droits de l'homme. Dans le deuxième sens la constitutionnalité signifie le caractère de ce qui est conforme à la Constitution ; en ce sens elle a comme antonyme inconstitutionnalité. Comp. légalité, légitimité, licéité, régularité» (Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 10<sup>e</sup> édition mise à jour «Quadriège» : 2014 janvier, p. 252)».

Deux types de contrôle de constitutionnalité sont consacrés dans la Constitution de la RD Congo à savoir le contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori*. Le contrôle *a priori* intervient avant la promulgation de la loi alors que

le contrôle *a posteriori* s'exerce après cette promulgation. La loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, s'agissant des modes de saisine de la Cour, parle du contrôle par voie d'action et du contrôle par voie d'exception.

## **2. Du contrôle par voie d'action**

### **A. Du contrôle de constitutionnalité *a priori***

Il s'agit du contrôle exercé par la Cour constitutionnelle avant la promulgation de la loi. Ce contrôle est obligatoire pour toutes les lois organiques en RD Congo ainsi que les règlements intérieurs des chambres parlementaires, du Congrès et des institutions d'appui à la démocratie avant leur mise en application (article 160 de la Constitution).

#### 1. De la base légale du contrôle *a priori*

Le contrôle *a priori* est consacré par les articles 139 et 161, alinéa 2 de la Constitution, 44 à 47 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

#### 2. De l'économie du contrôle *a priori*

La compétence de la Cour constitutionnelle pour exercer le contrôle de constitutionnalité est justifiée par l'article 160, alinéa 1 de la Constitution qui énonce que « la Cour constitutionnelle est chargée du contrôle de constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi ».

Aux termes de l'article 160, alinéa 2 de la Constitution, les lois organiques avant leur promulgation, et 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.

« Aux mêmes fins d'examen de la constitutionnalité, surenchérit l'alinéa 3 de l'article 160 de la Constitution, les lois peuvent être déférées à la Cour constitutionnelle, avant leur promulgation, par le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou le dixième des députés ou des sénateurs.

La Cour constitutionnelle statue dans le délai de trente jours. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours précis » édicte l'alinéa 3 de l'article 160 de la Constitution.

En fait, les lois organiques avant la promulgation sont soumises obligatoirement à un contrôle *a priori* de leur conformité à la Constitution tout comme les règlements intérieurs des chambres parlementaires, du Congrès et ceux des

institutions d'appui à la démocratie précitées avant leur mise en application. L'article 45 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle parle des règlements des institutions d'appui à la démocratie sans les citer nommément, et il y a lieu de conclure que les règlements intérieurs de toutes les institutions d'appui à la démocratie doivent être soumis au contrôle de constitutionnalité.

Il y a lieu de relever parmi ces institutions d'appui à la démocratie, la Commission nationale des droits de l'homme dont le règlement intérieur doit, avant sa mise en application, être soumis au contrôle de conformité à la Constitution, conformément l'article 10 de la loi organique n° 13/011 du 21 mars 2013 portant institution, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des droits de l'homme qui édicte que : « L'Assemblée plénière adopte, avant la mise en place du bureau le règlement intérieur. Ce règlement ne peut être mis en application que si la Cour constitutionnelle le déclare conforme à la Constitution dans les quinze jours de sa saisine. Passé ce délai, le règlement est réputé conforme ».

Une loi organique est définie plus vaguement par Gérard Cornu comme celle qui se rapporte à un organe et l'on peut définir par élimination la loi ordinaire comme celle ne se rapportant pas à un organe au sens fonctionnel.

Il est établi que les prescrits des articles 139 et 160, alinéa 2 et 3 de la Constitution sont presque identiques dans la mesure où la combinaison de ces deux dispositions fait ressortir la prérogative reconnue au président de la République, au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat ou le dixième des députés ou sénateurs de déférer avant leur promulgation aux mêmes fins d'examen de la constitutionnalité les lois à la seule différence que l'article 139 *in fine* de la Constitution précise que « passée ce délai imparti à la Cour constitutionnelle pour exercer son contrôle, la loi est réputée conforme à la Constitution ».

En substance, seules les lois organiques, les règlements intérieurs des chambres parlementaires, du Congrès et des institutions d'appui à la démocratie sont obligatoirement soumis au contrôle *a priori* de constitutionnalité dans un délai de 15 jours et il en est même des modifications de ces règlements intérieurs.

Mais s'agissant des lois ordinaires, les autorités énumérées aux articles 139 et 160, alinéa 3 de la Constitution et 47 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle peuvent saisir la Cour constitutionnelle par un recours visant à faire déclarer une loi à promulguer non conforme à la Constitution dans un délai de 15 jours à partir de la transmission à eux faite pour le président de la République et le Premier ministre, et dans les quinze jours qui suivent l'adoption définitive pour les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et le dixième des députés et des sénateurs.

C'est ainsi qu'en vertu de l'article 160, alinéa 3 de la Constitution, le président de la République démocratique du Congo, par sa requête du 23 décembre 2013 déposée au greffe de la Cour suprême de justice le 28 du même mois, sollicite de la Cour suprême de justice faisant fonction de Cour constitutionnelle, le contrôle de conformité à la Constitution de la loi portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité. L'issue de requête sera abordée dans le point consacré à l'effectivité du contrôle de constitutionnalité.

### **3. Du contrôle de constitutionnalité après la promulgation des lois, des actes ayant force de loi, et publication des actes réglementaires des autorités administratives**

L'article 43 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle prescrit que : « la Cour connaît de la constitutionnalité des traités et accords internationaux, des lois, des actes ayant force de loi, des édits, des règlements intérieurs des chambres parlementaires, du Congrès et des institutions d'appui à la démocratie ainsi que des actes réglementaires des autorités administratives ».

En effet, toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire énoncé l'article 162, alinéa 2 de la Constitution alors que l'article 43 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle dispose que « toute personne peut saisir la Cour pour inconstitutionnalité de tout acte visé à l'article 43 de la présente loi organique à l'exception des traités et accords internationaux.

Ce recours n'est recevable que s'il est introduit dans les six mois suivant la publication de l'acte au *Journal officiel* ou suivant la date de sa mise en application requiert l'article 50, alinéa 1 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

Il y a lieu de relever à ce sujet qu'aux termes de l'article 142 de la Constitution « la loi entre en vigueur trente jours après sa publication au *Journal officiel* à moins qu'elle n'en dispose autrement. Dans tous les cas, le Gouvernement assure la diffusion en français et dans chacune des quatre langues nationales dans le délai de soixante jours à dater de la promulgation ».

Au demeurant, la Cour constitutionnelle saisie d'un recours en inconstitutionnalité peut-elle faire la computation du délai de six mois dès la publication de la loi ou trente jours après sa publication au *Journal officiel* (date d'entrée en vigueur de la loi d'après l'article 142 de la Constitution) et qu'en est-il lorsque la loi publiée n'a pas été diffusée dans les quatre langues nationales endéans soixante jours à dater de sa promulgation et que le justiciable qui saisit la



Cour invoque cela comme motif pour justifier la recevabilité de sa requête en inconstitutionnalité au-delà des six mois impartis par la loi, ce dernier prétextant l'ignorance de la langue de publication de la loi ?

Il s'agit là d'une question laissée à l'appréciation souveraine du juge constitutionnel, en attendant la parution au *Journal officiel* en langues nationales sur support papier et en ligne en RD Congo.

#### **4. De la saisine d'office de la Cour constitutionnelle par le procureur général près cette Cour pour inconstitutionnalité des lois, des édits, des règlements intérieurs des chambres parlementaires, du Congrès et des institutions d'appui à la démocratie ainsi que des actes réglementaires des autorités administratives**

Lorsque les actes précités portent atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine ou aux libertés publiques, le Procureur général peut saisir d'office la Cour constitutionnelle pour leur inconstitutionnalité et n'est soumis à aucun délai aux termes de l'article 49 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

Il s'agit ici d'une prérogative permanente reconnue au Procureur général près la Cour constitutionnelle, mais à l'exception des traités et accords internationaux.

En effet, l'article 3 de la Constitution de la République démocratique du Congo consacre le régionalisme politique ou constitutionnel, c'est-à-dire la décentralisation, la libre administration et l'autonomie de gestion des ressources économiques, humaines et financières des provinces sont consacrées par la Constitution.

Conformément à l'article 195 de la Constitution, les institutions provinciales sont l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial. Les assemblées provinciales légifèrent par voie des édits qui sont après leur publication peuvent être soumis également au contrôle de conformité à la Constitution.

Par conséquent les lois édictées par les assemblées provinciales peuvent également être déférées devant la Cour constitutionnelle pour contrôle de constitutionnalité.

#### **5. Recours en inconstitutionnalité d'une loi d'approbation ou d'autorisation de ratification d'un traité**

Ce recours peut être exercé par toute personne, mais dans un délai de soixante jours qui suivent la publication de cette loi au *Journal officiel* prescrit

l'article 50, alinéa 2 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

## **6. Du recours en inconstitutionnalité des traités et accords internationaux**

Aux termes de l'article 215 de la Constitution « les traités internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie. La RD Congo est donc moniste et non dualiste et les traités et accords internationaux ont une autorité supérieure à la loi dans la hiérarchie des normes juridiques.

Cependant, l'article 216 de la Constitution édicte que « si la Cour constitutionnelle consultée par le président de la République, par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, par le dixième des députés ou des sénateurs, déclare qu'un traité ou accord international comporte une clause contraire à la Constitution, la ratification ou l'approbation ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

Il n'y a donc que les autorités précitées qui peuvent saisir la Cour constitutionnelle en inconstitutionnalité des traités ou accords internationaux et cela peut se justifier car toutes ces autorités ont un mandat électif représentatif.

## **7. Du recours en interprétation de la Constitution**

La Cour constitutionnelle connaît du 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 des provinces et des présidents des assemblées provinciales (article 161, alinéa 1 de la Constitution).

Donc, si effectivement les chambres parlementaires détiennent le pouvoir constituant originaire et dérivé, il ne leur appartient pas cependant de donner le sens à une disposition constitutionnelle par son interprétation. Seule la Cour constitutionnelle peut interpréter la Constitution en République démocratique du Congo aux termes de l'article 161 alinéa 1.

Après avoir examiné la saisine ou le contrôle par voie d'action principale de la Cour constitutionnelle, il sied d'examiner le contrôle ou saisine par voie d'exception.

### **B. Du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* ou contrôle par voie d'exception**

En effet, l'article 162 de la Constitution énonce que : « la Cour constitutionnelle

est juge de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant ou par une juridiction.

Toute personne peut saisir la Cour constitutionnel pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire.

Elle peut en outre, saisir la Cour constitutionnelle, par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui la concerne devant une juridiction.

Celle-ci sursoit à statuer et saisit, toutes affaires cessantes, la Cour constitutionnelle».

En effet, l'exception d'inconstitutionnalité s'apparente à la question prioritaire de constitutionnalité en droit français nonobstant les spécificités de cette procédure en France dès lors que la finalité est la même.

Elle peut donc être soulevée à tout moment devant une instance et plusieurs cas pratiques sont très fréquents.

Certes, il faut reconnaître qu'en droit processuel français et congolais, le juge de l'action est le juge de l'exception et l'exception d'inconstitutionnalité a certes raison d'être appelée aujourd'hui en France «question prioritaire constitutionnalité» QPC, car elle est examinée par un autre juge autre que celui devant lequel elle a été soulevée.

Cependant il n'existe pas d'instance de filtrage et la Cour constitutionnelle a dû prévoir le filtrage dans son règlement intérieur qui complète sa procédure afin d'éviter d'encombrer la Cour des procédures farfelues de nature à bloquer l'instruction des causes dans plusieurs juridictions dès lors que la surséance à statuer décrétée dès que cette exception est soulevée a tendance à se transformer au don acte pour des plaideurs téméraires.

### **III. De l'effectivité du contrôle de constitutionnalité en droit interne congolais**

#### **1. Définition du concept « effectivité »**

L'effectivité est définie dans son premier sens comme le caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement. Son synonyme est l'application (mais le terme a un sens plus étroit. Ex. une loi pénale punissant un fait même si elle n'est jamais appliquée parce que personne ne commet l'infraction, n'en est pas moins effective, si sa menace a un effet dissuasion) Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 10<sup>e</sup> éd. mis à jour, Quadriga Janvier 2014, p. 386.

Il est donc opportun d'illustrer l'effectivité du contrôle de constitutionnalité en droit interne congolais par quelques cas jurisprudentiels.

## **2. Des cas jurisprudentiels d'effectivité du contrôle de constitutionnalité**

**1. Cas de l'arrêt R. CONST.274/TSR**, requête du président de la République en appréciation de la conformité à la Constitution de la loi portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité.

En effet, la loi portant modalités de la femme et de la parité adoptée à la majorité par les deux chambres du Parlement, alors que l'article 14 alinéa 4 de la Constitution de la RD Congo proclame tout haut que « la femme a droit à une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales, affirmait dans l'une de ses dispositions qu'il était reconnu aux femmes un quota de 30 % au moins comme représentation au sein des institutions nationales, provinciales et locales ».

S'agissant d'une loi ordinaire, le président de la République pouvait la promulguer sans la soumettre au contrôle de constitutionnalité à l'époque où la Cour suprême de justice faisait fonction de Cour constitutionnelle en vertu de l'article 223 de la Constitution. En ce temps nous étions juge à la Cour suprême de justice (conseiller à la Cour suprême de justice) et avons participé activement à ces débats).

Mais le président de la République saisira, par sa requête du 23 décembre 2013 déposée au greffe de la Cour suprême de justice le 28 du même mois, en appréciation de la conformité à la Constitution de cette disposition et ses corollaires.

Après délibération pendant plusieurs jours en plénière de la Cour suprême de justice composée au moins de trente membres, cette très haute juridiction dira cette disposition, qui prescrivait le quota de 30 % des femmes dans les institutions nationales, provinciales et locales contraire à la Constitution c'est-à-dire inconstitutionnelle par arrêt R. CONST 274/TSR rendu le 24 janvier 2014 par la Cour suprême de justice.

Cet arrêt fut motivé en ces termes « En effet, la Cour relève que du rapprochement des articles 12, 13 et 14 alinéa 4 de la Constitution relatifs respectivement aux principes de l'égalité de tous les congolais devant la loi, de l'élimination de toute forme de discrimination notamment en matière d'accès aux fonctions publiques et de la représentation équitable de la femme au sein des institutions nationales provinciales et locales, il résulte que le Constituant n'a établi l'accès des femmes et des hommes aux fonctions politiques et nominatives au sein desdites institutions que sur les seuls critères d'égalité et d'équité.

Dès lors, les règles édictées pour concrétiser la représentation des citoyens à des dignités, places et emplois publics ne peuvent, au regard des principes ci-haut énoncés, comporter une discrimination sous forme de quota entre candidats en raison de leur sexe comme en l'espèce ».

Ainsi la disposition de cette loi prévoyant le quota de 30 % fut censurée par la Cour suprême de justice faisant fonction de Cour constitutionnelle et cette loi fut retournée au Parlement par le président de la République afin d'y retrancher cette disposition. Le quota est un pourcentage alors que la parité est une égalité mathématique entre hommes et femmes et reconnaître aux femmes un quota de 30 % dans les institutions publiques est inconstitutionnel.

## **2. De l'arrêt R. CONST 0014 : appréciation de la conformité à la Constitution de la loi organique modifiant et complétant la loi organique n° 06/020 du 10 octobre 2006 portant statut des magistrats.**

En effet, la loi organique précitée fut, par arrêt R. Const 238/TSR du 1<sup>er</sup> mars 2015, déclarée en partie conforme à la Constitution par la Cour suprême de justice faisant fonction de Cour constitutionnelle saisie par le président de la République à l'exception des alinéa 5 et 6 de l'article 61 jugés contraires à la Constitution aux motifs qu'ils prévoyaient l'interdiction d'exercer ses fonctions pour tout magistrat faisant l'objet d'une procédure de prise à partie avant d'avoir présenté ses moyen de défense.

Renvoyée au Parlement par le président de la République en exécution de cet arrêt, les deux chambres du Parlement ont retranché ces deux alinéas jugés contraires à la Constitution de cette disposition et ont adopté cette loi à la majorité des voix.

Renvoyée une seconde fois au contrôle de constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle par le président de la République par requête déposée le 11 mai 2015 au greffe de la Cour constitutionnelle, celle-ci l'a déclarée cette fois-ci conforme à la Constitution par arrêt R. Const.0014 rendu le 29 mai 2015.

Désormais un magistrat faisant l'objet d'une procédure de prise à partie devant la Cour suprême de justice ne peut pas être suspendu avant l'issue de la procédure de l'action en prise à partie, car il jouit de la présomption d'innocence et du droit de la défense qui sont des droits garantis par la Constitution.

## **3. De l'arrêt R. CONST 0015 : appréciation de la conformité à la Constitution du règlement intérieur de la Commission nationale des droits de l'homme.**

En effet, par requête reçue le 30 avril 2015 au greffe de la Cour constitutionnelle, le président de la Commission nationale des droits de l'homme, en sigle CNDH, sollicita à la Cour constitutionnelle l'appréciation de la conformité à la Constitution du Règlement intérieur de la Commission nationale des Droits de l'homme.

La Cour constitutionnelle, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le bien fondé de cette requête l'a déclaré irrecevable étant donné le requérant Mwamba

Mushikonke Mwamus faisant partie des neuf membres de la Commission nationale des droits de l'homme investis par ordonnance présidentielle n° 15/023 du 4 avril 2015 n'est jamais entré en fonction en qualité de membre de ladite commission pour n'avoir pas prêté serment conformément à l'article 22 de la loi organique n° 13/022 du 21 mars 2013 portant institution, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des droits de l'homme.

Enfin, les arrêts R. CONST.0014 et R. CONST.0015 ont été rendus le 29 mai 2015 par la Cour constitutionnelle de la RD Congo et sont donc les premiers à être rendus par cette très haute juridiction après son installation le 4 avril 2014. Donc à peine installée, cette Cour s'est mise au travail mais a besoin également d'échange d'expérience avec d'autres cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français.

### **III. Conclusion**

En substance, en droit constitutionnel congolais les lois organiques avant leur promulgation, les règlements intérieurs des chambres parlementaires et des institutions d'appui à la démocratie avant leur mise en application passent obligatoirement au contrôle de constitutionnalité.

Cependant, il n'est pas de même en ce qui concerne les lois ordinaires, car elles peuvent être promulguées par le président de la République sans être soumises au contrôle de constitutionnalité.

Il se dégage de la combinaison des articles 139 et 160 de la Constitution, qu'aux mêmes fins d'examen de la constitutionnalité, le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le dixième des députés ou des sénateurs peuvent déférer avant leur promulgation les lois à la Cour constitutionnelle.

Le procureur général près la Cour constitutionnelle peut d'office lorsque les lois et les actes ayant force de loi, les édits (lois édictées par les assemblées provinciales) ou les actes réglementaires des autorités administratives portent atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine ou aux libertés publiques, saisir la Cour constitutionnelle en inconstitutionnalité de ces actes. Il n'est donc soumis à aucun délai pour ce faire.

Mais s'agissant des traités et accords internationaux, seuls le président de la République, le Premier ministre, le président des deux chambres du Parlement, le dixième des députés ou des sénateurs peuvent saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité (article 216 de la Constitution).

C'est donc sur tous ces actes précités que portent l'étendue et le contrôle de constitutionnalité en droit constitutionnel congolais.

Néanmoins, il faut relever que les violations de la Constitution dans une décision judiciaire telles que le défaut de motivation (violation de l'article 21 de la Constitution), la violation des droits de la défense ou autres droits garantis aux particuliers par la Constitution sont déférées devant la Cour suprême de justice faisant fonction jusque-là de Cour de cassation conformément à l'article 223 de la Constitution. Ces violations constituent des motifs de cassation de ces décisions judiciaires.

Toutefois, l'article 162 de la Constitution reconnaît à toute personne le droit de saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire. Le délai pour exercer ce droit est de six mois à dater de la promulgation de la loi et de soixante jours en ce qui concerne les lois d'approbation ou d'autorisation de ratification d'un traité (article 50 alinéa de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la cour constitutionnelle).

Comme en France, le respect de la Constitution est garanti par le juge en République démocratique du Congo et le contrôle de conformité de constitutionnalité se passe dans un procès qui se tient en présence du procureur général près la Cour constitutionnelle. Celui-ci émet un avis sur la constitutionnalité avant la décision de la Cour, même si celui-ci ne lie pas la Cour.

Ce contrôle de constitutionnalité l'est *a priori* et *a posteriori*. Le contrôle *a posteriori* use de mêmes méthodes que la question prioritaire de constitutionnalité « QPC » en France à la seule différence que le filtrage est organisé par le règlement intérieur de la Cour elle-même et non par la Cour de cassation ou le Conseil d'État comme en France. Le droit processuel congolais admet donc la saisine directe de la Cour constitutionnelle par toute personne par rapport au droit français qui consacre la saisine indirecte car les questions prioritaires de constitutionnalité passent au filtrage de la Cour de cassation ou du Conseil d'État avant la saisine du Conseil constitutionnel (lire également Guy Carcassonne et Olivier Duhamel, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Éd. Dalloz, Paris 2011).

Comme en France depuis 1974, l'ouverture de la saisine de la Cour constitutionnelle aux parlementaires est d'application dans la Constitution de la RD Congo à travers les articles 139, 161 et 216 de la Constitution. La saisine de la Cour constitutionnelle est reconnue à un dixième des députés ou des sénateurs tout comme tout le droit congolais est illuminé par le Constitution qui garde sa suprématie.

Le contrôle de la Constitutionnalité des lois, des actes ayant force de loi se passe dans un procès afin de garantir les droits fondamentaux des citoyens garantis par la Constitution et cela fait de cette Constitution une véritable loi fondamentale.

À l'instar de la France, le droit constitutionnel congolais est devenu depuis quelques années un droit vivant, car il en résulte un phénomène de constitutionnalisation du droit. La Constitution est dès lors devenue la source première et intrinsèque de toutes les branches du droit (à ce sujet lire à titre comparatif Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Constitution de la République française*, Dalloz, 1013 p. XVI à XIX).

Aux termes de l'article 51 de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, « tout acte déclaré non conforme à la Constitution est nul » tout comme l'interprétation de la Cour lie les pouvoirs publics, les autorités administratives et juridictionnelles, civiles et militaires ainsi que les particuliers dispose l'article 56 de la même loi.

Sans doute, la suprématie de la Constitution est proclamée par cette loi fondamentale et au cas où la Cour constitutionnelle déclare non conforme à la Constitution un traité ou un accord international, la ratification ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution (article 216 de la Constitution).

Sans les dénombrer, la Constitution de la RD Congo comporter plusieurs points de contrôle et d'équilibre par rapport même à la Constitution américaine et le Professeur Remy Granger n'a pas hésité à le dire dans son étude sur les points de contrôle et d'équilibre dans le Constitution de transition de la RD Congo en 2005 à Kinshasa.

Enfin, la juridicisation de la Constitution, la juridictionnalisation du procès constitutionnel et la constitutionnalisation du droit sont omniprésentes dans la Constitution de la République démocratique du Congo et cela fait de celle-ci une véritable loi fondamentale.