

ET SI LA COUR CONSTITUTIONNELLE N'ETAIT PAS INSTALLEE ?

0. Introduction

Jean-Louis ESAMBO KANGASHE

Professeur Ordinaire,
doyen honoraire de la
Faculté de Droit,
Université de Kinshasa
Ancien juge à la Cour
constitutionnelle de la
République
démocratique du
Congo
jl.esamboka@gmail.
com

Le 5 avril 2025, la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo célébrait le dixième anniversaire de son installation. Une décennie dans la vie d'une juridiction est à la fois réductive et prospective. Elle offre, néanmoins, l'opportunité de jeter un regard sur ce qui a été réalisé, ce qui l'a été moins et ce qu'il convient d'entreprendre pour l'avenir. Fastidieux, l'exercice permet de construire une image sur la juridiction.

Habituellement déployée avec solennité dans UN édifice doré, l'office du juge constitutionnel¹ se développe dans un palais, dont la garniture et l'ornement sont connus des seuls initiés. La vérité est qu'à sa mise en service, le 4 avril 2015, la Cour constitutionnelle ne disposait pas d'un palais de justice propre. Le bâtiment qui lui servit d'abri fut, d'ailleurs, partagé avec le Parquet général près la juridiction, la Haute cour militaire, le secrétariat aux droits humains et le barreau près la cour d'appel de la Gombe. Il eut fallu trois années d'activités pour voir cette juridiction se doter d'un bâtiment jadis propriété de l'Office national de transports².

Présent dans l'esprit des Congolais, le rêve d'une Cour constitutionnelle autonome est le fruit d'une histoire jalonnée d'épines et de roses³. Annoncée

1. SÉNAC C.-É., *L'office du juge constitutionnel. Étude du contrôle de constitutionnalité par les juridictions françaises*, Paris, LG-DJ-Lextenso, 2015.
2. Telle une bataille sans relâche, cette acquisition fut réalisée grâce à la ténacité des membres de la première composition de la Cour constitutionnelle.
3. Sur le processus d'installation de la Cour constitutionnelle, lire ESAMBO KANGASHE J.-L., « La part de la cour constitutionnelle congolaise dans la perception de l'État de droit » in LUEMA LUSAVUVU G (dir), *La justice constitutionnelle et le contentieux électoral*, Actes du Colloque international de Kinshasa du 18 au

dans la Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo⁴ que rappela le dispositif constitutionnel ultérieur⁵, le projet a mis du temps pour se réaliser⁶.

Prévue par la Constitution, la Cour est structurée par la Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant son organisation et son fonctionnement⁷, dont l'élaboration et l'adoption prirent, au total, sept ans, soit une législature et deux ans⁸. Et pourtant, l'importance reconnue de la Cour constitutionnelle aurait justifié l'adoption rapide de sa loi organique.

(Œuvre d'un parlementaire⁹ à laquelle s'est joint le gouvernement une année plus tard¹⁰, la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle fut adoptée, par l'assemblée nationale, le 14 novembre 2008, et le Sénat, le 7 novembre 2009, soit une année après, mais en termes divergents. Il fut alors constitué une Commission mixte paritaire Assemblée nationale-Sénat, pour aplanir les divergences¹¹.

Définitivement adoptée par le parlement, la version harmonisée de la loi fut transmise au Président de la République qui, avant sa promulgation, saisit la Cour suprême de justice, faisant office de Cour constitutionnelle, pour vérification de sa conformité à la Constitution¹².

Dans son arrêt du 30 novembre 2010¹³, cette juridiction déclara la loi conforme à la Constitution, à l'exception de quelques articles¹⁴. Cette

20 mai 2023, Lexis Nexis, 2025, p. 84.

4. Aux termes de l'article 226 de la cette Loi fondamentale, la Cour constitutionnelle est composée d'une chambre de constitutionnalité, d'une chambre des conflits et d'une chambre d'administration. Elle précise, en son article 253 que, jusqu'à l'installation de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État de Belgique exerce, selon la procédure qu'il détermine, ses compétences, telles qu'elles résultent des articles 229 à 235.
5. ESAMBO KANGASHE J.-L., *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, coll. bibliothèque de droit africain 7, 2010, pp. 227-228.
6. Alors que l'ensemble du dispositif constitutionnel prévoyait la création d'une Cour constitutionnelle, l'option a pris cinquante-cinq ans pour se concrétiser. Lire en ce sens, ESAMBO KANGASHE J.-L., « La part de la cour constitutionnelle congolaise dans la perception de l'État de droit », op.cit., p. 84.
7. *Journal Officiel* de la République démocratique du Congo, numéro spécial, 18 octobre 2013.
8. D'origine parlementaire, la proposition de la loi fut déposée, sur le bureau de l'Assemblée nationale, le 30 octobre 2007, soit plus d'une année après la promulgation de la Constitution. Pour la même matière, le gouvernement saisit l'Assemblée nationale, le 26 mars 2008, avec un projet de loi organique. Les deux initiatives intervinrent au cours de deux sessions parlementaires.
9. Enrôlée au n°055, la proposition de loi organique portant création, organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle du député national BULE GBANGOLO BASABE fut déposée, le 30 octobre 2007, au Bureau de l'Assemblée nationale.
10. En application de l'article 123C, alinéa 2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du 23 novembre 2006. On rappelle que, préalablement préparé par la Commission permanente de réformes de droit congolais, le projet de loi sur la Cour constitutionnelle a été déposé, le 28 mars 2008, à la Direction des séances de l'Assemblée nationale et enrôlé au n°081.
11. Art. 135 de la Constitution du 18 février 2006.
12. Art. 124 de la Constitution du 18 février 2006.
13. CSJ, 30 novembre 2010 R.Const 139/TSR.
14. Il s'agit des articles 48, 49 et 52, al. 1er.

conformité partielle conduisit au retour de la loi au parlement pour une seconde lecture.

Extirpée des dispositions jugées contraires à la Constitution, la loi fut adoptée, en assemblée paritaire mixte Assemblée nationale -Sénat. Transmis au Président de la République, pour promulgation, le texte de la loi fut communiqué à la Cour suprême de justice, pour vérification, à nouveau, de sa conformité à la Constitution. Dans un arrêt du 02 août 2011¹⁵, la juridiction déclara conforme l'ensemble du texte.

Également important à rappeler, la mise en service tardive de la Cour. Promulguée le ¹⁵ octobre 2013, la loi organique sur la Cour constitutionnelle prescrit son installation effective dans les six mois qui suivent ¹⁶, mais c'est seulement le 7 juillet 2014, soit huit mois plus tard¹⁷, que les membres de la première composition furent connus¹⁸.

Avant la prestation de serment de ses membres, la Cour fut amputée d'un nommé à une fonction incompatible¹⁹ et remplacé par un autre²⁰, ce qui retarda la présentation de toute l'équipe à la Nation, le 4 avril 2015. L'élection, le 11 avril 2015, du président²¹ de la Cour et son investiture marquèrent l'effectivité de la juridiction.

Pour son fonctionnement, la Cour constitutionnelle se dota, le 30 avril 2015, du règlement intérieur²² et du statut particulier de ses membres²³. Elle entreprit diverses missions d'imprégnation²⁴ auprès de quelques juridictions

15. CSJ, 02 août 2011, R. Const. 165/TSR.

16. Art. 118 de la Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

17. Perceptible dès le départ, la crainte de voir s'installer une Cour constitutionnelle indépendante aurait justifié cette tactique de tergiversation et de rallonge dans une trajectoire qui ressemble bien à un parcours de combattant.

18. L'ordonnance n° 14/020 du 07 juillet 2014 nomme membres de la Cour constitutionnelle messieurs BANYAKU KUAPE EPOTU Eugène, ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, FUNGA MOLIMA MWATA Évariste-Prince, KALONDA KELE OMA Yvon, KILOMBA NGOZI MALA Noël, LUZOLO BAMBI LESSA Emmanuel-Janvier, VUNDUAWA te PEMAKO Félix, LWAMBA BINDU Benoit et WASENDA N'SONGO Corneille.

19. Il s'agit de Monsieur LUZOLO BAMBI LESSA Emmanuel Janvier nommé au Cabinet du Président de la République.

20. En vertu de l'ordonnance n° 15/022 du 31 mars 2015, Monsieur MAVUNGU MVUMBI -di-NGOMA Jean-Pierre, nommé membre de la Cour constitutionnelle.

21. Le Juge LWAMBA BINDU Benoit fut élu président de la Cour constitutionnelle avec six voix contre trois pour le juge VUNDUAWA te PEMAKO Félix.

22. Publié au *Journal Officiel* numéro spécial du 22 mai 2015. Ce texte fut, quatre ans plus tard, modifié le 10 août 2018 et publié au *Journal Officiel*, numéro spécial du 16 novembre 2018.

23. Suivant l'Ordonnance n° 16/070 du 22 août 2016 portant dispositions relatives au statut particulier des membres de la Cour constitutionnelle, *Journal Officiel*, de la République démocratique du Congo, numéro spécial du 24 août 2016.

24. Organisées et coordonnées par le juge ESAMBO KANGASHE Jean-Louis.

constitutionnelles d'Europe²⁵, d'Afrique²⁶ et du Canada²⁷.

Après une décennie d'activités, trois sentiments taraudent les esprits sur l'image de la Cour constitutionnelle. Septique, le premier décrit une Cour qui en fait trop.²⁸ Ses interventions dans la gestion du contentieux électoral, l'exercice de la fonction régulatrice de la vie politique et l'acceptation de sa compétence à juger un ancien Premier ministre ont fait croire que la Cour constitutionnelle aurait subi des influences politiques.

Réductible, le deuxième peint l'image d'une Cour constitutionnelle en manque d'utilité et d'avenir. Elle ferait moins ou le contraire de ce que l'on attend d'elle. C'est une cour qui n'aurait pas rempli sa mission de protéger la Constitution et qu'il faut lui trouver une alternative.

Moins dubitatif, la troisième opinion pense qu'en dépit de diverses contraintes, la Cour constitutionnelle a, par une jurisprudence riche et constante, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des actes de l'assemblée et de conformité des règlements intérieurs des chambres parlementaires et des institutions d'appui à la démocratie, contribué à la protection des droits humains et des libertés fondamentales.

Il se dégage ainsi une perception contrariée d'une Cour constitutionnelle aux espoirs déçus, mais dont l'activité est portée vers la protection des droits humains et des libertés fondamentales.

I. La cour constitutionnelle aux espoirs déçus

Un coup d'œil sur les compétences de la Cour constitutionnelle permet de distinguer les attributions contentieuses de celles qui ne le sont pas²⁹, les premières se déployant dans le cadre d'un procès constitutionnel.³⁰

Relèvent de l'activité non contentieuse de la cour, l'appréciation de la

25. Notamment en Allemagne (Juges BANYAKU LUAPE EPOTU Eugène, ESAMBO KANGASHE Jean-Louis et FUNGA MOLIMA MWATA Evariste-Prince) en Belgique (Juges LUAMBA BIN-DU Benoit, FUNGA MOLIMA MWATA Evariste-Prince et MAVUNGU MVUMBI di NGOMA Jean-Pierre), en France (Juges BANYAKU LUAPE EPOTU Eugène et ESAMBO KANGASHE Jean-Louis) à la Fédération de la Russie (Juge VUNDUAWE te PEMAKO Félix).

26. En Afrique du Sud (Juge KILOMBA NGOZI MALA Noël), au Bénin (Juges KALONDA KELE OMA Yvon et KILOMBA NGOZI MALA Noël), en Egypte (Juge WASENDA N'SONGO Cornille), au GABON (Juge KILOMBA NGOZI MALA Noël) et au Maroc (Juges ESAMBO KANGASHE Jean-Louis et MAVUNGU MVUMBI di NGOMA Jean-Pierre).

27. Les juges ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, MAVUNGU MVUMBI di NGOMA Jean-Pierre et VUNDUAWE te PEMAKO Félix étaient programmés pour une mission d'informations auprès de la Cour suprême du Canada.

28. Notamment dans l'exercice de la fonction de régulation de la vie politique. Dans une perspective comparée au Bénin, lire GNAMOU D, « La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ? » in AIVO F.-J., *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?* Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé Paris, L'Harmattan, Études africaines, 2014, pp. 687-716.

29. ESAMBO KANGASHE J.-L., *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, bibliothèque de droit africain 7, 2010, pp.257-273.

30. JAN P, *Le procès constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2001.

conformité à la Constitution des lois organiques, des règlements intérieurs des chambres parlementaires, du Congrès, des institutions d'appui à la démocratie et des actes réglementaires des autorités administratives³¹, la réception du serment du Président de la République³², le donné acte de la déclaration de son patrimoine familial et des membres du gouvernement³³, ainsi que le constat de la vacance de la présidence de la République³⁴.

Comme attributions contentieuses, la Cour constitutionnelle contrôle la constitutionnalité des lois, des actes ayant force de loi³⁵ et des actes réglementaires³⁶, interprète la Constitution³⁷, règle le conflit des compétences entre le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif, ainsi qu'entre l'État et les provinces³⁸. La cour connaît des recours contre les arrêts rendus par la Cour de cassation et le Conseil d'État, uniquement en tant qu'ils se prononcent sur l'attribution du litige aux juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif³⁹. Elle apprécie la constitutionnalité de l'exception soulevée devant ou par une juridiction⁴⁰, juge le contentieux des élections présidentielles et législatives ainsi que du référendum⁴¹. La cour est la juridiction pénale du Chef de l'État et du Premier ministre⁴².

Au seuil d'une nouvelle décennie d'activités, le greffe de la Cour constitutionnelle renseigne avoir enrôlé, du 11 avril 2015 au 23 avril 2025, 2.794 affaires, avec 2.057⁴³ décisions rendues dans toutes les matières, à l'exception de celle se rapportant au constat de la vacance de la présidence de la République, faute d'espèce.

Quantitativement, la Cour a atteint 84 % des réalisations. Il demeure que ses décisions dans la gestion du contentieux électoral et l'exercice de ses compétences pénales à l'égard d'un ancien Premier ministre ont,

31. Art. 124, point 3, 160, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006 et 43 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle

32. Art. 74 de la Constitution du 18 février 2006 et 82 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle.

33. Art. 99 de la Constitution du 18 février 2006 et 83 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle.

34. Art. 76, de la Constitution du 18 février 2006 et 84-86 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle.

35. Art. 160, al. 1er et 2 de la Constitution du 18 février 2006 et 43 à 53 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle.

36. Art. 162, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006.

37. Art. 161, al. 1er de la Constitution du 18 février 2006 et 54-56 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle.

38. Art. 161, al. 3 de la Constitution du 18 février 2006, 57 et 61 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle

39. Art. 161, al. 4 de la Constitution du 18 février 2006, 57 et 61 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle

40. Art. Art. 162, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006.

41. Art. 161, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006 et 81 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle.

42. Art. 163-164 et 167, al. 1er de la Constitution du 18 février 2006 et 72 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle.

43. Statistiques tirées du discours du Président de la Cour constitutionnelle prononcé, le 04 avril 2025, à l'occasion de la cérémonie marquant le dixième anniversaire de cette juridiction.

qualitativement affecté cet exploit en apparence satisfaisant.

a. La gestion du contentieux électoral

À la suite de la Constitution, la loi organique sur la Cour constitutionnelle lui attribue la gestion du contentieux de l'élection du Président de la République et des scrutins législatifs nationaux.

De 2015 à 2025, le greffe de la Cour a enregistré 3222 requêtes, dont 1485 sur le contentieux d'éligibilité et 116 sur celui des résultats⁴⁴. Elle a vidé l'ensemble du contentieux, avec 100% des réalisations.⁴⁵

L'évocation de la fonction de régulation de la vie politique⁴⁶ et la correction d'erreurs matérielles⁴⁷ renforcèrent les appréhensions sur les dérives de la Cour constitutionnelle.

1. La régulation de la vie politique

La fonction régulatrice relève de l'activité du juge électoral congolais⁴⁸. Exercée, pour la première fois, le 13 septembre 2006, par la Cour suprême de justice⁴⁹, faisant office de Cour constitutionnelle, elle fut justifiée par la nécessité de libérer le processus électoral qui courait le risque d'être bloqué.⁵⁰ Elle visait également la protection des droits et libertés publiques garantis par la Constitution⁵¹.

Cette position jurisprudentielle n'a cessé de s'affirmer pour prévenir des crises politiques ou le vide institutionnel⁵². Remise en selle par la Cour constitutionnelle⁵³, la fonction régulatrice est devenue une réalité dans

44. Ces statistiques ont été obtenues du greffe de la Cour constitutionnelle.

45. Pour le cycle électoral de 2018 et 2019, le greffe de la Cour constitutionnelle a enregistré 1169 requêtes en contentieux de candidatures et des résultats à la députation nationale et 10 à l'élection présidentielle, dont 08 en contentieux de candidatures et 02 en celui des résultats. À l'issue des élections générale de 2023 et 2024, la cour a enrôlé 1331 en contentieux de candidatures et des résultats à la députation nationale et 30 au scrutin présidentiel, dont 16 en contestation de candidatures et 14 des ressauts. Elle a, par trois fois, donné acte du prestation de serment du Président de la République.

46. ESAMBO KANGASHE J.-L., *Traité de droit constitutionnel congolais*, Paris, L'Harmattan, coll. Études africaines, Série droit, 2016, pp. 99-107.

47. ESAMBO KANGASHE J.-L., *Traité de droit électoral congolais*, Bruxelles, Bruylant, 2025, pp.327- 331.

48. Dans une approche comparée en droit électoral africain, lire ESAMBO KANGASHE J.-L., « À propos de la fonction régulatrice du juge électoral africain » in NAREY O (dir), *L'élection présidentielle*, Actes de la deuxième édition des journées scientifiques de droit constitutionnel de Niamey (Niger), L'Harmattan-Sénégal, 2020, pp. 355-367.

49. CSJ, 13 septembre 2006, R.Const. 037/TSR.

50. Eu égard aux contraintes techniques et logistiques relevées par la Commission électorale indépendante qui l'empêchaient d'organiser, dans le délai constitutionnel de deux semaines, le deuxième tour de l'élection du Président de la République.

51. Il s'agit notamment du droit d'être éligible et électeur prévus par l'article 5, in fine de la Constitution du 18 février 2006.

52. À l'exemple des arrêts CSJ, 27 août 2007, R. Const 055/TSR et CSJ, 31 janvier 2008, R.Const 059/TSR.

53. Dans son arrêt CC, 28 août 2015, R.Const 038/2015 rendu en matière de d'interprétation de

l'activité de la cour.

Si on peut se féliciter de l'argumentaire développé dans l'arrêt R.Const 0089 du 5 septembre 2015 qui débloqua l'impasse politique, avec l'organisation de l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de provinces nouvellement démembrées⁵⁴, l'évocation dans l'arrêt R. Const 00338 du 17 octobre 2016, pour justifier le report des élections présidentielle, législatives nationales et provinciales prévues dans le calendrier du 12 février 20015, paru décevante⁵⁵.

De même, l'extension de la compétence de la cour à l'égard des décisions de justice⁵⁶ renforça l'appréhension qu'elle en faisait trop⁵⁷. Et pourtant, la fonction régulatrice ne doit pas faire du juge un acteur politique déguisé, mais le relais d'un juge mesuré⁵⁸.

2. La correction des erreurs matérielles

La loi électorale autorise la correction d'une erreur commise par la Commission électorale nationale indépendante⁵⁹. Il doit s'agir d'une inattention, une maladresse ou une inadvertance commise lors du changement ou de permutation des éléments du nom d'un candidat dans un bulletin de vote, de l'affichage erroné des résultats du vote, de la discordance entre les suffrages affichés par le Centre local de compilation des résultats et ceux rendus publics par la Commission électorale nationale indépendante⁶⁰.

Pour tous ces cas, le juge est autorisé de corriger, sur saisine des parties intéressées ou du ministère public, l'erreur matérielle en ordonnant, au besoin, la rectification. Il ne peut s'agir que d'une erreur matérielle constatée au moment de la publication des résultats provisoires ou celle

la Constitution à la demande de Madame MUNGOMBE Olive contre le Sénat.

54. En exécution de cet arrêt, le Gouvernement a pu doter la Commission électorale nationale indépendante des moyens nécessaires, pour l'organisation de l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de provinces concernées par le démembrement.

55. Pour cet arrêt en effet, la Cour constitutionnelle a siégé et délibéré avec six membres en violation des dispositions de l'article 90 de sa loi organique. Aux termes de cet article, la Cour ne peut valablement siéger et délibérer qu'en présence de tous ses membres, sauf empêchement temporaire de deux d'entre eux au plus dûment constaté par les autres membres.

56. Qu'elle qualifie d'« actes juridictionnels ».

57. Il s'agit notamment des arrêts R. Const. 1800 du 22 juillet 2022 annulant, pour inconstitutionnalité, l'arrêt REA du 27 mai 2022 du Conseil d'Etat rendu en matière du contentieux à l'élection du Gouverneur et du Vice-gouverneur de la province de la Mongala et R. Const. 1830 du 11 novembre 2022 déclarant contraire à la Constitution la Décision n°069/AE,RH1976 du 05 août 2022 rendue par le Tribunal de commerce de Kinshasa-Gombe. Lire dans ce sens, le *Bulletin des Arrêts de la Cour constitutionnelle. Contentieux de constitutionnalité 2022-2023*, décembre 2024, pp. 86-102 et 179-191.

58. ESAMBO KANGASHE J.-L, « À propos de la fonction régulatrice du juge électoral africain », op. cit, pp. 363-366.

59. Art.75, al. 1er de la loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle modifiée et complétée à ce jour. .

60. ESAMBO KANGASHE J.-L, *Traité de droit électoral congolais*, op.cit., p. 327.

contenue dans la décision rendue en matière de contestation électorale.

La correction d'une erreur matérielle ne doit pas porter atteinte à l'autorité de la décision rendue en contestation des résultats. Juge de la sincérité des résultats et donc de la correction des erreurs matérielles, le juge électoral ne peut en être créateur. Il doit s'interdire de couvrir ses décisions par des erreurs matérielles exclues d'une correction éventuelle.

L'observation a permis de relever deux cas à partir desquels la Cour constitutionnelle a constitué des chambres de correction d' « erreurs matérielles » contenues dans certaines de ses décisions rendues, en 2018 et 2023, en contentieux des résultats des élections législatives nationales.

À la base de l'insécurité judiciaire, cette posture dont la légalité reste à découvrir a, quelque peu, terni l'image de la juridiction également compétente pour juger le Président de la République et le Premier ministre, ainsi que leurs co-auteurs et complices.

b. La compétence pénale de la Cour constitutionnelle

La Constitution fait de la Cour constitutionnelle, le juge pénal du Président de la République et du Premier ministre, pour les infractions commises dans et à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions .

Saisie de la requête du Procureur général exécutant la résolution votée à la majorité des deux tiers des membres du parlement composant le Congrès, autorisant les poursuites ou la mise en accusation, la Cour constitutionnelle peut décider de la condamnation et la déchéance du Président de la République ou du Premier ministre⁶¹.

Dans la pratique, la juridiction déclina, dans deux décisions contradictoire, sa compétence à juger un ancien Premier avant de l'affirmer par la suite.

1. La déclinaison de compétence

En dix années d'activités, la Cour constitutionnelle n'a été saisie que d'une seule affaire à l'égard d'un ancien Premier ministre⁶². Déféré devant elle, pour détournement de deniers publics, monsieur Augustin Matata Ponyo Mapon, a soulevé l'incompétence matérielle de la Cour à connaître de son dossier, parce qu'il n'était plus en fonction.

Répondant à ce moyen , la cour déclina, dans un arrêt du 15 novembre 2021⁶³, sa compétence à connaître des poursuites contre un ancien Premier ministre au motif que sa compétence matérielle est d'attribution. Elle ne

61. Art. 167, al. 1er de la Constitution du 18 février 2006.

62. Revêtu au moment des poursuites de la qualité de sénateur.

63. CC, 15 novembre 2021, RPP.0001, Aff. Ministère public contre MATATA PONYO MAPON Augustin, KITEBI KIBOL MVUL Patrick, MUTOMBO MWANA NYEMBO Déogracias et GROBLER CHRISTO Stéphanus

peut pas juger un prévenu qui a cessé d'être Premier ministre, au moment des poursuites engagées contre lui et le renvoja devant son juge naturel.

La juridiction semble avoir fondé son raisonnement sur la lettre de la Constitution appuyée par l'absence, au dossier, d'une résolution du Congrès autorisant les poursuites et la mise en accusation du prévenu.

2. L'affirmation de la compétence de la cour

Une année après et s'appuyant, cette fois-ci, sur l'esprit de la Constitution, la Cour constitutionnelle prit, le 18 novembre 2022⁶⁴, un arrêt affirmant sa compétence à connaître des infractions commises par un ancien Président de la République ou un ancien Premier ministre, qui n'est plus en fonction, au moment des poursuites.

Dans un autre registre et à la diligence du Procureur général près la Cour de cassation, le même prévenu a été déféré pour les mêmes faits. Statuant, toutes chambres réunies, avant de dire le droit en matière répressive, en premier et dernier ressort, la cour souleva d'office l'exception d'inconstitutionnalité⁶⁵.

Elle saisit la Cour constitutionnelle pour l'entendre donner la portée de l'expression « les infractions de droit commun commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions » contenue dans l'article 164 de la Constitution. Dans sa démarche, la Cour de cassation voulait savoir devant quelle juridiction un ancien Premier ministre, devenu parlementaire, en l'espèce sénateur, peut être poursuivi pour des infractions commises pendant qu'il était en fonction.

Répondant à cette demande, la Cour constitutionnelle dit que « l'expression dans l'exercice des fonctions » signifie qu'il faut que le Président de la République ou le Premier ministre ait été en train de procéder à l'un des actes de sa fonction et doit être dans une situation d'exercice effectif des fonctions.

Elle dit, en outre, que l'expression infraction commise « à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions », telle qu'envisagée par l'article 164 de la Constitution, signifie que le Président de la République ou le Premier ministre ait perpétré l'infraction en dehors des fonctions, mais en raison des actes professionnels accomplis dans la procédure dérogatoire au droit commun prévue dans la Constitution.

Il en découle que la Cour constitutionnelle est seule compétente pour connaître des infractions commises par le Président de la République ou le Premier ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Elle est également le juge pénal d'un ancien Président de la

64. CC, 18 novembre 2022, R. Const 181, *Bulletin des arrêts de la Cour constitutionnelle. Contenus de constitutionnalité, 2022-2023*, Kinshasa, 2024, pp.156-171.

65. Art. 162, alinéas 1er et 4 de la Constitution du 18 février 2006.

République ou d'un ancien Premier ministre qui n'est plus en fonction au moment des poursuites et ce, en parfaite harmonie avec l'esprit du constituant⁶⁶.

Par ce revirement jurisprudentiel, la Cour est parvenue à condamner le prévenu Matata Ponyo Mapon à dix ans de travaux forcés, à l'interdiction, pour cinq ans après l'exécution de la peine principale, du droit de vote et d'éligibilité, à l'interdiction d'accès aux fonctions publiques et paraétatiques quel qu'en soit l'échelon, à la privation du droit à la condamnation, à la libération conditionnelle et à la réhabilitation, ainsi qu'à la confiscation des biens au prorata des sommes détournées.⁶⁷

Sans opiner sur le fond de l'affaire, il s'observe que, poursuivi en qualité d'ancien Premier ministre, la procédure ayant conduit à la mise en accusation du prévenu Matata Ponyo Mapon Augustin paraît inconstitutionnelle, faute de résolution votée à la majorité des deux tiers des membres du parlement composant le Congrès, suivant la procédure prévue par le Règlement intérieur⁶⁸, versée au dossier. Avec cette posture, le prévenu est, naturellement, privé d'un procès garantissant effectivement son droit de la défense et de recours⁶⁹.

Ce positionnement est de nature à influencer sur la capacité de la cour à protéger les droits humains et des libertés publiques⁷⁰.

II. LA COUR CONSTITUTIONNELLE PROTECTRICE DES DROITS HUMAINS ET DES LIBERTÉS PUBLIQUES

La Constitution consacre l'indépendance du pouvoir judiciaire dévolu aux cours et tribunaux dont la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, le Conseil d'État, la Haute Cour militaire ainsi que les Cours et Tribunaux civils et militaires⁷¹. Elle affirme que le pouvoir judiciaire est garant des libertés individuelles et droits fondamentaux des citoyens.⁷²

Appartenant au pouvoir judiciaire, la Cour constitutionnelle a contribué, de manière significative, à la protection des droits humains et libertés fondamentales, notamment à l'occasion de la constitutionnalité des actes d'assemblée et de la conformité des règlements intérieurs des chambres parlementaires et des institutions d'appui à la démocratie.

66. CC, 18 novembre 2022, R. Const 1816, *Bulletin des arrêts de la Cour constitutionnelle. Contentieux de constitutionnalité, 2022-2023*, Kinshasa, 2024, p.170.

67. CC, 20 mai 2025, RP0002, Aff. Ministère public contre MATATA PONYO MAPON Augustin, MUTOMBO MWANA NYEMBO Déogracias et GROBLER CHRISTO Stéphanus.

68. Art. 166, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006.

69. Art. 19, al. 3 et 4 et 61, point 5 de la Constitution du 18 février 2025.

70. Pour réconforter cette crainte, une opinion souscrit au remplacement de la Cour constitutionnelle par une autre juridiction.

71. Art. 149, al. 1er de la Constitution du 18 février 2006.

72. Art. 150, al. 1er de la Constitution du 18 février 2006.

a. La constitutionnalité des actes d'assemblée

De construction doctrinale⁷³, les actes d'assemblée sont constitués des décisions non législatives intervenues dans les relations entre le gouvernement et le parlement. Ce sont en effet, les motions, résolutions ou recommandations qui échappent, en principe, au contrôle de la Cour constitutionnelle, car votées dans le cadre du contrôle politique sur le gouvernement, les entreprises publiques, les établissements publics et les services publics.⁷⁴

Dépourvus de couverture constitutionnelle, les actes d'assemblée sont pourtant prévus dans les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, du Sénat et des Assemblées provinciales⁷⁵. Il s'observe que, se fondant sur l'idéal de l'État de droit proclamé dans le préambule de la Constitution et repris dans certaines de ses dispositions, la Cour constitutionnelle a, de façon répétée⁷⁶, affirmé sa compétence à connaître de la constitutionnalité, lorsqu'il viole des droits et principes fondamentaux auxquels la Constitution attache une protection particulière, même alors que l'état de siège ou l'état d'urgence aura été décrété d'une part et, d'autre part, de l'inexistence d'une juridiction à même de connaître de cette violation⁷⁷.

Et de préciser qu'en vertu des articles 19 alinéa 3 et 61 point 5 de la Constitution garantissant à tout citoyen le droit de la défense et du recours, la Cour constitutionnelle doit, en vue de prévenir le développement de zones de non-droit, affirmer sa compétence chaque fois qu'elle se trouve devant une violation des droits et libertés fondamentaux auxquels est accordée une protection constitutionnelle particulière, à l'instar des droits de recours et de la défense⁷⁸.

Le droit de recours implique l'usage, dans une instance en cours, des voies de contestations ordinaires (appel, opposition et cassation) et extraordinaires (tierce opposition, requête civile, prise à partie et révision), en vue de garantir un procès équitable. Celui de la défense couvre, en revanche, une triple obligation, d'abord, d'informer régulièrement et dans les procédures usuelles en la matière, la personne concernée de l'existence des griefs portés contre elle, ensuite, de lui indiquer le lieu et l'heure où elle est appelée à se présenter pour y être entendue, enfin, de lui donner la possibilité de s'expliquer.

73. ESAMBO KANGASHE J.-L., *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, op.cit., p. 287.

74. ESAMBO KANGASHE J.-L., *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, op.cit., p. 287.

75. Notamment de motion de censure, de défiance, d'approbation, de levée des immunités ou autorisation des poursuites pénales.

76. CC, 10 mars 2017, R. Const.356, CC, 17 mars 2017, R. Const. 111, CC, 26 mars 2017, R. Const. 469, CC, 31 mars 2017, R. Const. 443, CC, 9 juin 2017, R. Const. 372/414.

77. ESAMBO KANGASHE, J.-L., *Traité de droit constitutionnel congolais*, op.cit., p. 124.

78. CC, 26 mars 2017, R. Const.356.

Notification, invitation et présentation des moyens de défense constituant, donc, le contenu du droit de la défense, dont le juge est tenu de vérifier chaque fois qu'est votée une motion de censure ou de défiance contre un gouverneur de province ou un président de l'Assemblée provinciale⁷⁹.

Une riche et abondante jurisprudence⁸⁰ de la Cour constitutionnelle renseigne le rejet systématique, pour violation du droit de la défense, des motions de défiance votées contre les gouverneurs de provinces⁸¹ ou la déchéance des présidents des Assemblées provinciales⁸².

Il en résulte que la constitutionnalité des actes d'assemblée relève de l'activité jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle, dont les compétences touchent aussi la conformité à la Constitution des règlements intérieurs des chambres parlementaires et des institutions d'appui à la démocratie.

b. La conformité des règlements intérieurs des chambres parlementaires et des institutions d'appui à la démocratie

La conformité des règlements intérieurs des chambres parlementaires permet à la Cour constitutionnelle de protéger les droits humains et libertés publiques, notamment le droit d'éligibilité⁸³, le droit de la défense⁸⁴, la liberté de circulation⁸⁵, celle d'association⁸⁶, l'inviolabilité des voies publiques ceinturant l'Assemblée provinciale⁸⁷, l'égalité et la non-discrimination⁸⁸ ainsi que les immunités de poursuites⁸⁹.

Examinant la conformité à la Constitution du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, la cour relève, s'agissant du droit à l'éligibilité, que les articles 27, alinéa 2 et 54, alinéa 7 du règlement intérieur seront déclarés conformes à la Constitution à condition d'être entendus dans le sens de l'article 101, alinéa 2 de la Constitution qui range les regroupements politiques et les personnalités indépendantes à côté des partis politiques, comme acteurs autorisés à présenter les candidats aux

79. ESAMBO KANGASHE J.-L., *Traité de droit constitutionnel congolais*, op.ci, pp. 124-125

80. Idem, p. 125.

81. Il s'agit notamment des gouverneurs des provinces du Sud-Kivu, de l'Équateur et du Kasai-Occidental.

82. En l'occurrence des provinces de Bandundu, du Maniema et de Kinshasa.

83. CC, 29 mars 2019, R.Const.891, *Journal Officiel* de la République démocratique du Congo, n° spécial, 25 octobre 2019, col. 98.

84. CC, 2 août 2019, R.Const., 892, Règlement Intérieur de l'Assemblée provinciale du Kasai oriental, *Journal Officiel* de la République démocratique du Congo, n°7, 1er avril 2020, col. 110.

85. CC, 15 janvier 2020, R.Const. 1023, Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Kasai, *Journal Officiel* de la République démocratique du Congo, n°15, 15 avril 2020, col. 115.

86. CC, 30 mars 2018, R.Const.624/630/631, ACJC, Vol.2019, pp. 298-312, p. 306.

87. CC, 29 mars 2019, R.Const.891, *Journal Officiel* de la République démocratique du Congo, n° spécial, 25 octobre 2019, col. 97-98.

88. CC, 30 mars 2018, R.Const.624/630/631, ACJC, Vol.2019, pp. 298-312, p. 306.

89. CC, 12 août 2019, R.Const.892, Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Kasai oriental, *Journal Officiel* de la République démocratique du Congo, n°5, 1er mars 2021, col. 93.

élections législatives⁹⁰.

De la conformité à la Constitution des règlements intérieurs de l'Assemblée nationale⁹¹ et des assemblées provinciales du Kasai oriental⁹², du Haut-Lomami⁹³ et du Kasai⁹⁴, la Cour a contribué à la protection du droit de la défense reconnu à un député provincial⁹⁵.

Elle considère l'audition, sur procès-verbal, d'un membre de l'Assemblée provinciale comme une modalité d'application du droit de la défense consacré et garanti par l'article 19 alinéas 3 et 4, ainsi que l'article 61 point 5 de la Constitution⁹⁶.

La conformité à la Constitution du règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Kasai a permis à la cour d'émettre des réserves sur la conformité des articles 7, 55, 85 et 99 point 3 lesquels doivent être lus à la lumière de ses articles 19 alinéas 3 et 4, 23, 30, 61 point 5, 126 et 197 qui garantissent la liberté de circulation et l'inviolabilité des voies publiques ceinturant l'enclos de l'Assemblée provinciale.

La protection de la liberté d'association a été renforcée dans le cadre du pluralisme politique et l'interdiction d'instaurer le parti unique en République démocratique du Congo⁹⁷. Il en est également de l'égalité, la non-discrimination en matière des conditions d'éligibilité dont, la fixation, dans la loi électorale, du taux de cautionnement jugés exorbitants et discriminatoires à l'égard des candidats indépendants ou les moins nantis.

L'absence d'une frontière nette et précise entre, d'une part, ce qui est normal et ce qui est exorbitant et, d'autre part, entre l'égalité et l'inégalité de traitement, ne peut conduire à un traitement discriminatoire⁹⁸.

Soumis au contrôle de conformité, le règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Kasai-Oriental a été déclaré conforme à la Constitution à l'exception, s'agissant des immunités pénales des députés provinciaux, organisées par l'article 7 alinéa 3, dont le contenu est en contradiction avec l'article 107 alinéa 2 de la Constitution qui dispense la cour de solliciter, au préalable, l'autorisation du Bureau de l'Assemblée nationale ou du

90. CC, 29 mars 2019, R.Const.891, JORDC, 60ème année, n° spécial, 25 octobre 2019, p. 98.

91. CC, 29 mars 2019, R.Const.891, Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, *Journal Officiel*, République démocratique Congo, n° spécial, 25 octobre 2019, p.98.

92. CC, 2 août 2019, R.Const., 892, Règlement Intérieur de l'Assemblée provinciale du Kasai oriental, *Journal Officiel*, République démocratique du Congo, n°7, 1er avril 2020, p. 110.

93. CC, 2 août 2019, R.Const.859, Règlement intérieur de l'Assemblée province du Haut-Lomami, *Journal Officiel*, République démocratique du Congo, n°8, 15 avril 2020, p. 92.

94. CC, 15 janvier 2020, R.Const.1023, Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Kasai, *Journal Officiel* République démocratique du Congo, n°8, 15 avril 2020, p. 116.

95. CC, 19 août 2019, R.Const.904, JORDC, 61ème année, n°8, 15 avril 2020, pp. 99-100.

96. CC, 15 janvier 2020, R.Const.1023, Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Kasai, *Journal Officiel* République démocratique du Congo, 6 n°8, 15 avril 2020, col. 116, CC, 29 mars 2019, R.Const.891, *Journal Officiel* de la République démocratique du Congo, n° spécial, 25 octobre 2019, col. 97-98.

97. CC, 30 mars 2018, R.Const.624/630/631, inédit.

98. CC, 30 mars 2018, R.Const.624/630/631, inédit.

Bureau du Sénat , en cas de flagrante⁹⁹.

Mieux vaut tard que jamais. Prévue par la Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, la Cour constitutionnelle est effective depuis le 4 avril 2015. La question de son installation ne doit plus se poser.

Il demeure que, comparée à l'homme créé à l'image de Dieu, la Cour constitutionnelle, œuvre humaine, a une vie ponctuée de trois moments : la naissance, la croissance, la guérison ou la disparition. Il y aurait donc, pour cette juridiction, un temps de naître, un temps pour croître et s'améliorer et un temps pour disparaître.

Instituée par l'homme, la Cour a une vie qui dépasse celle de ses créateurs. Durable et permanente, elle survit au-delà de l'espérance humaine, ce qui traduit le sens profond de la continuité de l'État.

En dix années d'activités, la Cour constitutionnelle a connu des moments de liesse et de doute, de roses et d'épines. Il a fallu quelques fois du courage et de la témérité de ses membres pour ne pas laisser le navire chavirer : le sens originel de la fonction de régulation est de permettre un accostage sans dégâts majeurs.

L'appétit venant en mangeant, la juridiction s'en était accommodée, créant ainsi un référentiel duquel elle a du mal à se détacher. Peu mesuré, le recours à une pratique non contrôlée peut affecter le fonctionnement harmonieux d'autres institutions. La régulation a, par moments, été source de frustration plutôt qu'un mécanisme d'apaisement ou de déblocage des situations de crises.

La compétence pénale de la Cour constitutionnelle a laissé les traces. Du reniement à juger un ancien Premier ministre, à la reconnaissance de sa compétence, la Cour a tout seulement manqué du courage pour imprimer à ses décisions une certaine constance, pour se laisser prendre au piège d'une application asymétrique de l'État de droit. De l'avis majoritaire, la Cour constitutionnelle aurait déçu et qu'il importe de lui trouver une alternative.

La protection des droits humains et des libertés fondamentales donne un tout autre avis sur la juridiction qui s'est montrée courageuse. De la censure des actes d'assemblée contraires à la Constitution, au contrôle de conformité des lois organiques, des réglementaires intérieurs des chambres parlementaires et des institutions d'appui à la démocratie, la jurisprudence de la cour est révélatrice d'une constance remarquable.

Dans ces conditions, l'activité de la Cour constitutionnelle ne peut être que diversement appréhendée. Le bilan mitigé qui en découle est peut être dû au contexte particulier de son installation et à la relative cohésion de ses membres¹⁰⁰.

99. CC, 12 août 2019, R.Const.892, Règlement intérieur du Kasaï oriental, JORDC, n°5, 1er mars 2021, pp. 92-93.

100. Lors de la prise de certaines décisions qui affectent la vie des institutions et du pays,

On ne doit pas oublier une chose : la force de la Cour constitutionnelle réside dans l'idée que se fait chaque membre qui la compose, la confiance faite à toute l'équipe et surtout la cohésion interne.

Relativement connue des destinataires, les décisions de la Cour constitutionnelle contiennent renferment, en réalité, un énigme à découvrir et une glace à briser. La cour dit le droit, elle ne doit pas justifier ses orientations jurisprudentielles. Le secret de ses décisions réside, en définitive, sur la capacité à percevoir son intime conviction et à s'affranchir des apriori ou des egos des animateurs. ■

CONGO-AFRIQUE

Indexée dans des bases
de données scientifiques internationales

{ BnF

Google Scholar

ROAD DIRECTORY OF OPEN ACCESS SCHOLARLY RESOURCES

INTERNATIONAL Scientific Indexing

INDEX COPERNICUS
INTERNATIONAL

OpenAIRE

CiteFactor Academic Scientific Journals

zenodo

BASE

DOAJ

ISSN 1819-1010

certains membres de la Cour se sont montrés moins solidaires, à cause notamment de quelques instincts de conservation.