

AMICUS CURIAE

**NECESSITE DE CENSURER LES DISPOSITIONS ANTICONSTITUTIONNELLES
CONTENUES DANS LA LOI FIXANT LES CONDITIONS D'ORGANISATION DU
REFERENDUM EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

1. La Cour constitutionnelle a été saisie par le Président de la République pour exercer le contrôle de constitutionnalité de la loi fixant les conditions d'organisation du référendum en République Démocratique du Congo (RDC). Les juges constitutionnels sont placés devant leur responsabilité de dire le droit et rien que le droit en dépit des contingences politiques du moment. L'opinion publique attend que la Cour constitutionnelle garantisse la hiérarchie des normes, une des caractéristiques de l'Etat de droit qui implique que toutes les normes inférieures doivent se conformer à la Constitution.

2. En réalité, ce contrôle tant attendu sort de l'ordinaire, dans la mesure où il est, en même temps, indubitablement inédit et historique. Ordinaire et normal d'abord, parce que ce contrôle fait partie des compétences que la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour attribue expressément à la Cour constitutionnelle, conformément à ses articles 160 et 162. Inédit et historique, ensuite, dans la mesure où c'est pour la première fois que la Cour constitutionnelle a l'occasion d'examiner une loi fixant les conditions d'organisation du référendum en RDC depuis son installation en avril 2015.

3. En cette occurrence, les enjeux de l'arrêt à intervenir sont extrêmement importants pour l'ensemble du peuple congolais. Il s'agit, principalement, de la nécessité de protéger l'ordre constitutionnel établi en 2006, qui est fondé sur un large consensus national après les multiples travers politico-militaires du passé, la dictature et les déchirures intestines encore fraîches dans la mémoire collective des Congolais et des Congolaises, connus depuis l'accession du pays à l'indépendance le 30 juin 1960. Dans cette optique, l'un des points juridiques majeurs dont la Cour constitutionnelle est appelée à s'occuper est en rapport avec le respect des acquis de cet ordre constitutionnel consensuel que le peuple congolais a souverainement verrouillés dans sa Constitution, en particulier le nombre et la durée des mandats présidentiels. Les juges constitutionnels devraient veiller à ce que la loi soumise à leur appréciation soit débarrassée des dispositions pouvant permettre ou cautionner des manœuvres politiques cavalières tendant à une remise en cause de ces acquis à travers une révision constitutionnelle intempestive ou le changement pur et simple de Constitution, d'une manière unilatérale, équivalant à la fraude à la Constitution ou à un véritable coup d'Etat constitutionnel.

4. La Cour constitutionnelle devrait également garder à l'esprit les règles pan(africaines) de convergence constitutionnelle ou du constitutionnalisme régional africain. Il s'agit notamment

des prévisions contenues dans les instruments juridiques qui lient la RDC et donc, conformément à l'article 215 de la Constitution, applicables en l'espèce. Tel est le cas du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs.

5. Sur le plan politique et juridique, la Cour constitutionnelle n'ignore pas que l'adoption de cette loi par le Parlement congolais a été boycottée par l'opposition et vigoureusement contestée, par la suite, à travers plusieurs manifestations publiques qui ont été réprimées dans la violence. L'acte déféré apparaît, dans ce contexte, comme le résultat des égarements manifestes du législateur congolais qui aurait été influencé par des prises de position de certains experts juristes et constitutionnalistes proches de cercles du pouvoir qui sont, néanmoins, à la fois fausses, hérétiques et anachroniques. Le comble de tout cela est que cette loi contient des dispositions manifestement anticonstitutionnelles, notamment ses articles 4, 7, 8 et 9. Elle comporte également des dispositions ambiguës et lacunaires aussi bien que des vides juridiques.

6. L'objectif de la présente note consiste précisément à attirer l'attention de la Cour constitutionnelle sur ces dispositions litigieuses. Elle devrait avoir l'audace de les censurer en tant que gardienne de la Constitution et protectrice de l'Etat de droit.

7. Cette note s'adresse spécifiquement à chacun des juges constitutionnels pour réveiller leur sagacité, aiguïser leur vigilance juridique et les aider dans le travail qu'ils sont appelés à réaliser, avec courage, détermination et sans complaisance, pour la sauvegarde des droits souverains du peuple congolais, parmi lesquels on peut mentionner le respect de sa volonté déjà exprimée dans la Constitution de 2006. Le Parlement, ni aucune autre institution de la République, n'a le droit, encore moins le pouvoir, de la transgresser en toute impunité.

I. DES DISPOSITIONS MANIFESTEMENT INCONSTITUTIONNELLES

8. Les articles 4, 7, 8 et 9 de la loi sous-examen sont manifestement inconstitutionnels et suscitent des interrogations sur la connaissance réelle de la Constitution par les parlementaires.

9. L'article 4 dispose :

« Le référendum peut être organisé sur toutes matières d'importance fondamentale pour la vie de la nation conformément à l'article 5 de la Constitution.

Il intervient sur les questions dont la portée excède la gestion courante des affaires publiques et dont les conséquences sont susceptibles d'influencer durablement la stabilité des institutions et la destinée nationale.

Relève notamment de cette catégorie toute question touchant aux intérêts supérieurs de l'Etat, à l'intégrité territoriale, aux droits fondamentaux ou à l'avenir politique, économique, sociale et institutionnelle de la République ».



10. Cet article viole la Constitution en ce qu'il étend, sans limite, le champ d'application du référendum à « toute question touchant aux intérêts supérieurs de l'Etat, à l'intégrité territoriale, aux droits fondamentaux ou à l'avenir politique, économique, sociale et institutionnelle de la République ». Une telle extension est contraire à la Constitution en vigueur qui limite l'objet du référendum au transfert de la capitale de la RDC de Kinshasa vers un autre lieu du pays (article 2), à la cession, à l'échange ou à l'adjonction du territoire national (article 214) et à l'approbation de la révision de la Constitution (article 218). **En étendant la portée matérielle du domaine de la loi référendaire, le législateur s'est arrogé le pouvoir du constituant qui, dans un Etat de droit digne de ce nom, est habilité à procéder à la répartition des compétences entre les pouvoirs constitués.**

11. Bien plus, la Constitution ne reconnaît au législateur que la compétence de fixer les conditions d'organisation du référendum dont le champ d'application a été limitativement circonscrit par elle. Il ne peut en profiter pour étendre ce champ d'application, moins encore aller jusqu'à procéder au changement de Constitution ou de quelques-unes de ses règles.

12. L'article 7 est libellé comme suit :

« Par suite d'un dysfonctionnement majeur paralysant ou menaçant de paralyser les institutions de l'Etat ou de toute question visée à l'article 4 de la présente loi, le Président de la République peut, en application de l'article 69 de la Constitution, recueillir pour avis, avant toute initiative institutionnelle, l'opinion d'experts sur toutes les matières constitutionnelles qui ne sont plus adaptées à la situation politique, économique, sociale ou culturelle du pays. A cet effet, il met en place, par ordonnance, une commission nationale multidisciplinaire de réflexion.

Celle-ci identifie les matières visées à l'alinéa précédent et se prononce sur leur inadaptation dans un délai de trente jours à dater de son installation.

Elle dépose auprès du Président de la République un rapport contenant ses avis et considérations, le cas échéant, accompagné d'un projet de changement des règles constitutionnelles inadaptées ».

13. Les dispositions de cet article sont la suite logique de l'extension des matières susceptibles de faire l'objet d'une loi référendaire. Son inconstitutionnalité réside dans le fait qu'il prévoit le « ...changement des règles constitutionnelles inadaptées ». A travers ce changement des dispositions constitutionnelles jugées inadaptées, le pouvoir législatif peut exercer le pouvoir constituant originaire ou dérivé. Ce qui équivaut à une usurpation du pouvoir constituant et, partant, une violation de la Constitution qui ne lui reconnaît pas un tel pouvoir.

14. C'est ici l'occasion de rappeler que la Constitution actuellement en vigueur n'a pas prévu le cas de son propre changement. Une volonté exprimée dans le sens inverse et des initiatives subséquentes qui pourraient s'y fonder constitueraient des violations intentionnelles de la



Constitution contre lesquelles la Cour constitutionnelle devra prémunir le peuple congolais. Un tel glissement dans l'inconstitutionnalité, faisant carrément du Président de la République et lui seul l'initiateur d'un changement de Constitution comporte le risque majeur de parjure, car il n'a pas été élu à cet effet, son « *job description* » incluant plutôt son devoir sous serment d'observer et de défendre la Constitution du 18 février 2006.

15. L'article 8 dispose :

Le Président de la République peut, après consultation des Présidents des deux Chambres du Parlement, du Premier ministre, des Présidents des Bureaux des Assemblées provinciales, des Gouverneurs de Province, des formations politiques représentées et non représentées au Parlement et des organisations représentatives de la société civile, **initier le changement des règles constitutionnelles proposées par les experts.**

A l'issue de ladite consultation, le Président de la République soumet à l'adoption de l'Assemblée nationale, du Sénat et des Assemblées provinciales faisant office de l'Assemblée constituante, **un projet de changement des règles constitutionnelles qui sera soumis à l'adoption par référendum.**

16. Cet article viole la Constitution en ce qu'il permet au Président de la République de convoquer le référendum pour changer la Constitution totalement ou partiellement. Un tel pouvoir est dénué de tout fondement constitutionnel, le mandat du Président de la République n'incluant pas l'initiative de changement de Constitution. Comme indiqué ci-dessus, cette loi énerve particulièrement l'article 74 de la Constitution en obligeant le Président de la République à violer son serment constitutionnel d'observer et de défendre la Constitution actuellement en vigueur. Elle le conduit également à violer, en participation criminelle avec les membres d'autres institutions et des personnalités qualifiés d'experts, l'article 64 de la Constitution, dans la mesure où celle-ci interdit l'exercice du pouvoir d'Etat en violation de ses dispositions et fait obligation à tout Congolais d'y faire échec.

17. Dans tous les cas, les manœuvres prévues par l'article 8 de la loi sous examen sont constitutives, à l'endroit du Président de la République et du Premier ministre, de la violation intentionnelle de la Constitution qui est une infraction pénale prévue en son article 164, dont ils sont responsables devant la Cour constitutionnelle. A l'examen de la loi déférée, la Cour constitutionnelle ne devrait pas laisser les plus hautes autorités du pays exposées inutilement à un tel risque juridique en matière criminelle. Elle doit plutôt anticipativement censurer l'article 8 précité pour protéger les droits souverains du peuple congolais contre la légalisation d'un véritable complot institutionnel visant à renverser l'ordre constitutionnel établi.

18. L'article 9 dispose :

« La compétence de l'**Assemblée constituante** est limitée à l'examen et à l'adoption du projet de loi de changement des règles constitutionnelles identifiées par la Commission nationale multidisciplinaire de réflexion sur la Constitution.

La durée de sa mission est de trente jours maximum à dater de son installation.

Elle est convoquée par ordonnance du Président de la République et dirigée par le Président de l'Assemblée nationale secondé par celui du Sénat.

Elle adopte son Règlement intérieur qui organise son fonctionnement sur proposition de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'adoption du projet de loi visé à l'alinéa 1^{er} ci-dessus se fait à la majorité des trois cinquièmes des membres composant l'Assemblée constituante.

L'Assemblée constituante est dissoute à l'épuisement de son ordre du jour.

L'Assemblée nationale, le Sénat et les Assemblées provinciales reprennent de plein droit leurs activités parlementaires.

Si le projet de loi de changement des règles constitutionnelles n'est pas approuvé par le peuple, **le texte de la Constitution en vigueur reste maintenu en l'état** ».

19. Cet article n'est pas conforme à la Constitution en vigueur dans la mesure où il transforme l'Assemblée nationale et le Sénat dont la mission est clairement définie par l'article 100 de la Constitution (à savoir : voter les lois, contrôler le Gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et les services publics) et les Assemblées provinciales (compétences définies par les articles 197, 203 et 204) en une Assemblée constituante. Une telle transformation est une usurpation du pouvoir constituant, les députés et sénateurs de la législature en cours n'ayant pas été élus par le peuple pour élaborer une nouvelle Constitution. Ils n'ont donc aucune compétence, moins encore la légitimité, pour opérer le changement de la Constitution en vigueur.

II. DE LA DISPOSITION LACUNAIRE

20. L'article 19 dispose :

« Peuvent former un recours en contestation des opérations ou des résultats des opérations du référendum devant la Cour constitutionnelle, dans les huit jours ouvrables suivant la publication des résultats provisoires par la Commission électorale nationale indépendante :

- a) **le Procureur Général près la Cour constitutionnelle pour l'intérêt général ;**
- b) **tout parti politique ou regroupement politique justifiant d'un intérêt ».**

Le recours est formé par voie de requête, sauf pour le Procureur Général qui saisit la Cour par voie de réquisitoire.



Le recours est examiné sans frais et suivant la procédure en matière de contestation électorale ».

21. Cet article est lacunaire dans la mesure où il limite le droit de saisir le juge constitutionnel contre les opérations ou les résultats des opérations du référendum aux seuls Procureur général près la Cour constitutionnelle, aux partis ou regroupements politiques justifiant d'un intérêt. Il est en incohérence avec l'alinéa 1^{er} de l'article 5 de la même loi qui reconnaît l'initiative du référendum au Président de la République, au Gouvernement (après délibération en Conseil des ministres), à la moitié des membres de chacune des Chambres du Parlement et à une fraction du peuple congolais, en l'occurrence cent mille (100.000) personnes porteuses de la nationalité congolaise, s'exprimant par une pétition de convocation du référendum adressée aux Présidents des deux Chambres. **Comment peut-on reconnaître à des personnes le droit d'initier le référendum et les priver en même temps du droit d'en contester les opérations ou les résultats ?**

22. En dernière analyse, s'agissant d'une question fondamentale et d'intérêt collectif évident comme le référendum, le droit de saisir la Cour constitutionnelle ne devrait pas être fermé. Cela est antidémocratique et viole l'article 1^{er} de la Constitution qui fait de la RDC un Etat démocratique. Le droit de saisir la Cour constitutionnelle devrait revenir à tout Congolais.

III. DU NON-DIT DANS LA LOI

23. La loi ne contient aucune disposition sur les circonstances temporelles dans l'organisation du référendum. Ce qui peut amener à croire que le référendum peut être organisé à tout moment, même pendant que le pays est en état de guerre, état de siège, état d'urgence, pendant l'intérim à la Présidence de la République ou lorsque le Parlement ne peut se réunir librement. Ce qui est contraire à l'article 219 de la Constitution qui interdit la révision constitutionnelle pendant ce temps. La Cour constitutionnelle est invitée à délibérer et dire que, pour être conforme à la Constitution du 18 février 2006, la loi doit être lue à la lumière de l'article 219 de ladite Constitution.

CONCLUSION

24. La Cour constitutionnelle devra :

- déclarer les dispositions des articles 4, 7, 8, 9 de la loi sous-examen inconstitutionnelles et par conséquent, nulles et de nuls effets juridiques ;
- ordonner la seconde lecture de cette loi pour y corriger toutes les dispositions ambiguës et lacunaires ;

25. La présente note juridique rentre dans le cadre de la mission du CREEDA de contribuer à la consolidation de l'Etat de droit en RDC et la promotion du dialogue entre la doctrine et la Cour



constitutionnelle. Elle se situe dans la pratique observée par d'autres juridictions constitutionnelles dans le but de contribuer à une bonne administration de la justice.

Fait à Kinshasa, le 07 juillet 2026

Pour le CREEDA,

Dr Joseph CIHUNDA HENGLELA PhD

Secrétaire Exécutif

