

NOTE CONCEPTUELLE EN VUE DE L'INTERPRÉTATION DOCTRINALE DE LA CONSTITUTION DU 18 FEVRIER 2006 ARTICLE PAR ARTICLE

1. Contexte sociopolitique et justification du projet

La Constitution du 18 février 2006 est considérée comme l'une des meilleures lois fondamentales que la RDC n'ait jamais connue depuis son indépendance. Sur le plan chronologique, elle a bénéficié de l'expérience, des leçons de réussite et d'échecs des textes constitutionnels précédents. Elaborée sur la base d'un compromis politique négocié lors du Dialogue inter congolais de Sun City, la Constitution du 18 février 2006 traduit une vision politique visant à assurer tous les équilibres au sein de la Nation congolaise. Au-delà de tous les mérites que les constitutionnalistes reconnaissent à cette Constitution, il importe de signaler qu'elle garde les stigmates du contexte politique et social de son élaboration. Il s'agit d'une période post-conflit où les différents belligérants avaient convenu de transformer leurs luttes militaires en un combat politique.

L'appropriation de Cette Constitution par le peuple congolais à travers son adoption au référendum organisé les 17 et 18 décembre 2005 a été une occasion capitale pour la relance du processus démocratique en RDC. La Constitution avait cessé d'être l'œuvre des belligérants pour devenir le socle de la Troisième République congolaise. D'où la légitimité incontestable dont elle jouit.

En douze ans d'existence, la Constitution du 18 février 2006 est continuellement violée et a fait face à plusieurs menaces d'abrogation, en partie ou en totalité. Il s'agit notamment de la révision intervenue en 2011, de tentatives avouées et inavouées de révision, d'un changement de constitution pour inaugurer une quatrième République. Ces menaces ont été essentiellement contrées grâce à l'implication du peuple qui est restée attachée à cette Constitution. Cependant, cette population ne connaît pas très bien sa Constitution. D'où la nécessité de l'informer davantage sur celle-ci.

En outre, après plusieurs tentatives de révision de la Constitution, la Cour constitutionnelle a été maintes fois sollicitée pour qu'elle donne l'interprétation des articles de la Constitution et décidé, à travers des arrêts souvent très controversés, dans le sens qui protège les intérêts politiques de la classe dirigeante. D'où la nécessité d'exercer une sorte de contrôle citoyen sur l'activité de cette juridiction en interprétant tous les articles de la Constitution et en mettant cette œuvre interprétative non-ambiguë à sa disposition.

2. Problèmes auxquels est confrontée la Cour constitutionnelle

Après trois ans de fonctionnement et au regard de certaines de ses décisions, l'on peut raisonnablement résumer les problèmes actuels de la Cour constitutionnelle à deux niveaux. Le premier problème est celui lié à la maîtrise du savoir en matière constitutionnelle par certains juges de la Cour constitutionnelle. Ce problème pourrait être favorisé entre autres par

les imperfections des programmes de formation de base ou le profil spécifique de chaque membre de la Cour constitutionnelle. Ce problème est, quant à lui, lié au respect de conditions exigées pour devenir juges constitutionnels et de modes de leur désignation.

Le deuxième problème majeur est contextuel. Il s'agit de l'instrumentalisation politique de la Cour constitutionnelle. En effet, les autorités politiques au pouvoir ont exercé une influence négative sur le fonctionnement de la CC en vue de la protection de leurs intérêts. Cette observation a été étayée notamment dans certains articles de la doctrine congolaise récente, parus dans le volume 1 de l'Annuaire congolais de justice constitutionnelle en 2016.

3. Rôle de la doctrine congolaise et son impact sur le contrôle citoyen de la Cour

Le rôle de la doctrine sur le travail de la CC doit être exercé en amont comme en aval. En amont, la doctrine doit faire des études sur les problèmes susceptibles de se poser à la Cour à l'occasion des requêtes qui lui sont soumises. Il est fort regrettable, pendant les huit ans d'attente de l'installation effective de cette juridiction, qu'il n'y ait pas eu des études significatives (quantité, qualité et spécificité) par rapport aux problèmes auxquels la CC est confrontée aujourd'hui. En aval, le travail de la doctrine est celui de critiquer la jurisprudence. Ce travail est fait avec beaucoup de courage par le CREEDA. En effet, la mission assignée à l'Annuaire congolais de justice constitutionnelle (ACJC) est justement de servir de lieu privilégié de ces critiques.

Cependant, il faut reconnaître que la publication de l'Annuaire ne peut suffire pour relever les défis auxquels la CC est confrontée. Il faut un autre travail qui permet de s'attaquer à l'un des défis majeurs. Il s'agit de remédier au déficit de connaissances en matière constitutionnelle. Au niveau du CREEDA, on pense que l'interprétation de la Constitution article par article constituera un outil indispensable en vue de renforcer les capacités des juges constitutionnels et d'autres praticiens du droit intéressés par le travail de la Cour constitutionnelle (juridictions inférieures, procureurs près cette juridiction, greffiers, avocats, etc.). Cette interprétation participera non seulement du contrôle citoyen des activités de la Cour mais aussi du bon fonctionnement des institutions politiques et administratives de la RDC grâce à la clarification des règles de jeu fondamentales.

4. Méthodes d'interprétation envisagées

L'interprétation de la Constitution du 18 février 2006 devra se faire article par article. Elle vise à offrir une interprétation holistique de chaque disposition constitutionnelle. Sur chaque disposition ou groupe de dispositions, l'interprétation devra déceler l'esprit et la lettre de la Constitution afin de baliser le chemin de la compréhension de la portée et des limites d'une disposition constitutionnelle¹. Ces limites pouvant être complétées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

¹ Robert D., « Avant-propos », in *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Esprit, lettre, interprétation et pratique de la Constitution par le Bénin et ses institutions*, Cotonou, FKA, 2009, p. 5.

Pour atteindre ces objectifs, les méthodes (et/ou techniques) d'interprétation suivantes devront être utilisées :

- **Méthode diachronique** : cette méthode consistera à chercher dans les Constitutions congolaises antérieures les 'précédents' aux articles à interpréter, en indiquant leur évolution jusqu'à la Constitution du 18 février 2006 ;
- **Méthode génétique** : elle consistera à chercher la genèse d'un article à travers les travaux préparatoires. Ici, il s'agit du recours aux travaux préparatoires de la Constitution qui seront publiés par le CREEDA dans la deuxième étape du projet ;
- **Méthode comparative** : elle aidera à identifier chaque disposition de la Constitution de la RDC dans les constitutions d'autres pays. Les critères de sélection de ces pays peuvent être réduits au progrès démocratique et à l'ancrage de l'État de droit ;
- **Recours au Droit international** : il s'agit de voir si la matière régie par une disposition constitutionnelle est également portée par une norme de droit international (universel, continental ou régional) et conformer sa lecture à ce droit dans la mesure où il lie la RDC.

Les quatre méthodes constituent la première partie du plan de l'analyse de chaque article. La deuxième partie consistera à l'interprétation proprement dite. Celle-ci appelle à recourir à la dogmatique juridique et à la sociologie du droit.

- **Dogmatique juridique** : elle aidera à déterminer le contenu d'un article ou d'un groupe d'articles. Le recours aux techniques suivantes est obligatoire :
 - ◆ Interprétation sémiotique,
 - ◆ Interprétation téléologique,
 - ◆ Interprétation systémique,
 - ◆ Interprétation fonctionnelle.
- **Sociologie du droit** : elle aidera à indiquer la pratique de la Constitution en RDC et à apprécier l'application de l'article interprété par :
 - ◆ Le pouvoir législatif : fonctionnement effectif des institutions législatives nationales et provinciales, vote de lois et édits, contrôle parlementaire des exécutifs et des entreprises et services publics ;
 - ◆ Le pouvoir exécutif : comportement des autorités, ordonnances, décrets, arrêtés...
 - ◆ Les autorités administratives indépendantes,...
 - ◆ Le pouvoir judiciaire : particulièrement les arrêts de la Cour constitutionnelle (y compris les arrêts de la CSJ en matière constitutionnelle) pris en interprétation des articles de la Constitution.

5. Pertinence du projet et bénéficiaires

L'interprétation de la Constitution article par article suivant la méthodologie proposée fait une synthèse de l'histoire constitutionnelle de la RDC et un partage d'expériences avec les autres Etats africains. Une telle interprétation permettra, à coup sûr, à une frange importante de la population congolaise et à la Société civile de mieux comprendre la Constitution pour mieux la défendre.

Les bénéficiaires de ce projet sont de plusieurs ordres. Les autorités politiques et judiciaires se situent à la première loge. En effet, toutes les autorités politiques et administratives, à quel que niveau que ce soit, interprètent la Constitution dans le fonctionnement des institutions dont elles sont les animateurs. Le constat général est que la plupart ne connaissent pas bien cette Constitution. La production des ouvrages contenant l'interprétation de la Constitution avec des références à la pratique qui en a été faite pendant les douze ans d'existence de cette loi fondamentale est de nature à améliorer le fonctionnement démocratique des institutions en RDC.

Au niveau de la Cour constitutionnelle, l'interprétation doctrinale de la Constitution servira de boussole pour guider l'interprétation judiciaire qui est la seule à s'imposer aux pouvoirs publics, aux autres autorités judiciaires et aux particuliers.

6. Plan du projet

L'interprétation de la Constitution pourra être publiée en huit tomes en vue de faciliter l'accessibilité et la réédition. Il s'agit :

- Tome 1 : Exposé des motifs et préambule
- Tome 2 : Etat et Souveraineté (articles 1-10)
- Tome 3 : Droits humains, libertés fondamentales et devoirs du citoyen (articles 11-67)
- Tome 4 : Organisation et l'exercice du pouvoir
 - ◆ *Volume 1 : Institutions politiques nationales (articles 69-148)*
 - ◆ *Volume 2 : Pouvoir judiciaire (articles 149-169)*
 - ◆ *Volume 3 : Institutions provinciales et autorité coutumière (articles 195-207)*
 - ◆ *Volume 4 : Finances publiques (articles 170-181)*
 - ◆ *Volume 5 : Services publics (armée, police et administration publique)(articles 182-194)*
- Tome 5 : Institutions d'appui à la gouvernance et à la démocratie (articles 208-212)
- Tome 6 : Traités internationaux et accords internationaux (articles 213-217)
- Tome 7 : Révision constitutionnelle (articles 218-220)
- Tome 8 : Dispositions finales et transitoires (221-229)

7. Calendrier du projet

Etapes	Activités	Périodes	Résultats
Etape 1	Rédaction et validation de la note conceptuelle	Février	
Etape 2	Publication des travaux préparatoires à la Constitution du 18 février 2006		
Etape 3	Sélection des contributeurs		
Etape 4	Test du projet avec l'alinéa 1 de l'article premier de la Constitution		
Etape 5	Lancement du projet		

Fait à Kinshasa, le 13 février 2018

Joseph CIHUNDA HENGELELA

Coordonnateur du projet