

## DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : *Analyse de sa forme verticale et horizontale*

Par

**Bobo MULUMBA BULULU**

*Assistant et doctorant à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa*

### INTRODUCTION

La problématique de la détermination de la séparation des pouvoirs et ce, sous sa forme verticale comme horizontale, que doit pratiquer la République Démocratique du Congo est une des questions porteuses de germes des conflits entre les protagonistes de toutes les forces vives de la RD Congo depuis l'aube de son indépendance, et ne cesse toujours pas d'alimenter divers débats quant à ce. En effet, le concept de séparation des pouvoirs évoque dans l'étude du droit public, la « doctrine constitutionnelle prônant la spécialisation des fonctions exercées par les organes de l'Etat afin d'éviter le cumul de tous les pouvoirs dans une même autorité »<sup>1</sup>. Elle peut être verticale ou horizontale et influe sur la forme de l'Etat ou de gouvernement<sup>2</sup>.

La RD Congo a officiellement connu huit constitutions depuis son accession à l'indépendance, à savoir : la Loi fondamentale du 19 mai 1960, la Constitution du 1<sup>er</sup> août 1964, la Constitution du 24 juin 1967, l'Acte constitutionnel harmonisé relatif à la période de la transition du 2 avril 1993, l'Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994, le Décret-loi constitutionnel du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir pendant la transition, la Constitution de la transition du 3 avril 2003 et la Constitution du 18 février 2006<sup>3</sup>. Et le changement de tous ces textes constitutionnels a influé nécessairement sur la séparation verticale comme horizontale des pouvoirs.

---

<sup>1</sup> CABRILLAC, R., « Séparation des pouvoirs », in *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2<sup>ème</sup> édition, Litec, Paris, 2004, p.354.

<sup>2</sup> MBATA B. MANGU, A., *Introduction générale à l'étude du droit public*, 1<sup>ère</sup> édition, GALIMAGE, Kinshasa, 2009, p.78.

<sup>3</sup> MULUMBA BULULU Bobo, *Du régionalisme constitutionnel Espagnol et Congolais*, Mémoire de Licence, Droit, UNIKIN, Kinshasa, 2008-2009, p.3.

Au-delà du fait que les régimes politiques d'antan n'encourageaient pas la participation de la population à la gestion de la chose publique, la quasi-totalité de ces constitutions n'a jamais bénéficié de la légitimité du souverain primaire. Elles étaient le fruit soit des conciliabules entre les forces vives du pays, soit une imposition du pouvoir en place. Seule la Constitution du 18 février 2006 a été soumise au référendum et ce, même si l'on doit relever le fait que l'assemblée constituante chargée d'élaborer ladite constitution n'a pas été élue par le peuple. En effet, la Constitution de la transition du 3 avril 2003 a confié la tâche au Sénat d'élaborer un avant-projet de constitution à soumettre à l'Assemblée nationale<sup>4</sup>, alors que celle-ci avait pour prérogative d'adopter le projet de constitution à soumettre au référendum<sup>5</sup>.

La Constitution du 18 février 2006, adoptée en décembre 2005, met en place un système démocratique en permettant la participation de la population à la vie politique de la société<sup>6</sup> ; elle instaure aussi des mécanismes établissant la séparation des pouvoirs entre les institutions représentant les trois pouvoirs classiques, tout en prônant leur bon fonctionnement<sup>7</sup> ; elle crée des institutions d'appui à la démocratie ayant pour mission de veiller au respect des mécanismes de contrepoids démocratique, d'organiser des élections transparentes, tout en renforçant les conditions de participation politique<sup>8</sup> ; etc.

Sur ce, nous nous posons quelques questions pouvant faciliter la compréhension de notre thème et nous permettre de rédiger notre réflexion, tout en restant dans la lettre et l'esprit de celui-ci. Ces questions sont :

- Quelle est la séparation des pouvoirs instituée par la Constitution du 18 février 2006 et ce, sous sa forme verticale comme horizontale ?
- Quelles sont les institutions d'appui à la démocratie instituées par ladite constitution ?
- Quid des institutions de la République et provinciales prônées par la constitution sous examen ?

C'est à ces questions que nous tenterons de répondre.

---

<sup>4</sup> Article 104, Constitution de la Transition, *J.O de la RD Congo*, 44<sup>ème</sup> année, numéro spécial du 3 avril 2003.

<sup>5</sup> Article 98, *Idem*.

<sup>6</sup> NGOMA-BINDA, P., OTEMIKONGO MANDEFU YAHISULE, J. et MOSWA MOMBO, L., *Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la III<sup>ème</sup> République*, Une étude d'AFRIMAP et de l'Open Society Initiative for Southern Africa, p.3, <http://www.afrimap.org>, Consulté le 22 avril 2013.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

Il sera question d'analyser les aspects théoriques sur la séparation des pouvoirs (chapitre I) et de définir la séparation des pouvoirs sous le régime constitutionnel du 18 février 2006 (chapitre 2).

## CHAPITRE I : ASPECTS THEORIQUES SUR LA SEPARATION DES POUVOIRS

La théorie de la séparation des pouvoirs reste indissolublement attachée au nom de Charles-Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu. Ce dernier n'a pas inventé la séparation des pouvoirs en tant que telle et il reconnaît même qu'une bonne partie du célèbre chapitre 6 du livre XI de l'Esprit des lois est empruntée aux constitutionnalistes anglais de l'époque ainsi qu'à John Locke. Cependant, si Montesquieu est considéré comme le fondateur du principe de la séparation des pouvoirs, c'est parce qu'il a su mettre en forme théorique des idées qui étaient dans l'esprit du temps et que, de cet arrangement, il a créé une théorie constitutionnelle universellement valable pour garantir la liberté politique<sup>9</sup>.

En effet, la séparation des pouvoirs est une « doctrine constitutionnelle prônant la spécialisation des fonctions exercées par les organes de l'Etat afin d'éviter le cumul de tous les pouvoirs dans une même autorité »<sup>10</sup>. Elle peut être verticale ou horizontale et influe sur la forme de l'Etat ou du gouvernement<sup>11</sup>.

### Section 1 : Séparation verticale des pouvoirs ou Forme de l'Etat

Il sera question dans cette rubrique de définir l'Etat et de donner ses éléments constitutifs et ce, avant d'analyser les différentes formes de l'Etat.

#### Paragraphe 1<sup>er</sup> : Définition et éléments constitutifs de l'Etat

##### A. Définition de l'Etat

Alors que sociologiquement parlant, l'Etat s'entend comme une espèce particulière de société politique résultant de la fixation sur un territoire déterminé d'une collectivité humaine relativement homogène<sup>12</sup>, régie par un pouvoir institutionnalisé comportant le monopole de la contrainte organisée (spécialement le monopole de la force armée) et juridiquement, « l'Etat est une

---

<sup>9</sup> BEHRENDT, C. et BOUHON, F., *Introduction à la théorie générale de l'Etat. Recueil de textes*, Larcier, Bruxelles, 2009, p.159.

<sup>10</sup> CABRILLAC, R., *op. cit.*, p.354.

<sup>11</sup> MBATA B. MANGU, A., *op. cit.*, p.78.

<sup>12</sup> S. GUINCHARD et Th. DEBARD, « Etat », in *Lexique des termes juridiques*, 19<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2011, p.377.

collectivité d'habitants fixés sur un territoire et soumis à une autorité politique »<sup>13</sup>.

### **B. Eléments constitutifs de l'Etat**

L'Etat comme personne de Droit international doit réunir les conditions ou éléments suivants : la population, le territoire, le gouvernement et la souveraineté ou l'indépendance<sup>14</sup>.

#### **1. Population**

Il n'y a pas d'Etat sans population. Celle-ci peut être très faible ou très nombreuse, mais elle est nécessaire. La population se définit comme l'ensemble des habitants vivant sur le territoire d'un Etat. Cette population peut être constituée des nationaux et des étrangers. Ces derniers sont des personnes appartenant à un autre Etat mais se trouvant sur le territoire d'un autre Etat. Ils ne sont pas sujets des droits politiques et jouissent des droits et obligations inférieurs aux nationaux<sup>15</sup>.

Par contre, les nationaux ou citoyens sont des personnes liées à un Etat par un lien de nationalité ou de citoyenneté<sup>16</sup>.

#### **2. Territoire**

Le territoire de l'Etat est un espace comprenant des éléments terrestres et non terrestres (espace aérien, éventuellement espace maritime) dans le cadre duquel l'Etat exerce sa souveraineté<sup>17</sup>. Ce territoire peut être uni ou comporter des espaces séparés les uns des autres. Les USA, par exemple, est un Etat qui comporte une partie de son territoire sur le continent américain dans la partie Sud de l'Amérique du Nord, mais l'Etat d'Alaska et l'île d'Hawaï font également partie des USA<sup>18</sup>.

#### **3. Gouvernement**

Au sens restreint, le gouvernement est défini comme « l'ensemble des organes ayant pour fonction de gouverner (au sens restreint), de légiférer et de rendre la justice, grâce à l'impérialisme de la puissance publique »<sup>19</sup> ; il exerce son

---

<sup>13</sup> BIBOMBE MUAMBA, B., *Formes de l'Etat, régimes politiques et systèmes électoraux*, U.L.P.G.L., Goma, 2002, p.19.

<sup>14</sup> Article 1<sup>er</sup>, Convention de Montevideo du 26 décembre 1933.

<sup>15</sup> MBATA B. MANGU, A., *op. cit*, pp.69-70 ; BIBOMBA MUAMBA, B., *op. cit*, p.22.

<sup>16</sup> *Idem*, p.72.

<sup>17</sup> CABRILLAC, R., *op.cit*, p.376.

<sup>18</sup> MBATA B. MANGU, A., *op.cit*, p.69.

<sup>19</sup> BIBOMBE MUAMBA, B., *op. cit*, p.23.

pouvoir sur la population et le territoire de cet Etat ; et il est constitué des pouvoirs publics ayant au sommet un exécutif dirigé par un chef de l'Etat qui peut être un monarque (roi, reine, empereur, etc.) ou un président<sup>20</sup>.

#### **4. Souveraineté**

Aussi appelée indépendance, la souveraineté est la « qualité juridique d'un Etat désignant l'absence de soumission de celui-ci à un autre sujet du droit international »<sup>21</sup>. La souveraineté est le caractère fondamental qui permet de différencier l'Etat de ses composantes<sup>22</sup>.

#### **Paragraphe 2 : Différentes formes de l'Etat**

La doctrine s'accorde d'affirmer qu'à ce jour, il existe essentiellement deux formes de l'Etat qui sont : l'Etat unitaire et l'Etat fédéral. Cependant, nous parlerons aussi de la confédération ou de l'Etat confédéral.

##### **A. L'Etat unitaire**

C'est un Etat dans lequel une volonté politique unique s'impose à tous les citoyens qui sont soumis aux mêmes lois en tous domaines.

Dans son organisation administrative, l'Etat unitaire peut être centralisé ou décentralisé<sup>23</sup>.

##### **1. L'Etat unitaire centralisé**

L'Etat unitaire centralisé se caractérise par le fait que les organes dirigeants de l'Etat exercent toutes les compétences de droit public. Il n'existe aucune personne publique en dehors de l'Etat, en principe et en droit<sup>24</sup>.

Cette centralisation peut revêtir la forme soit de déconcentration, soit de concentration.

##### **a. La déconcentration**

Elle est une modalité d'organisation interne du pouvoir centralisé de l'Etat. Ce dernier décide de nommer, en périphérie des agents soumis au pouvoir central<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> MBATA B. MANGU, A., *Op.cit*, p.71.

<sup>21</sup> CABRILLAC, R., *Op.cit*, p.364.

<sup>22</sup> MBATA B. MANGU, A., *Op.cit*, p.72.

<sup>23</sup> MULUMBA BULULU Bobo, *Op.cit*, p.16.

<sup>24</sup> BIBOMBA MUAMBA, B., *Op.cit*, p.25.

<sup>25</sup> CABRILLAC, R., *Op.cit*, p.127.

A vrai dire, la déconcentration est une modalité de la centralisation.

**b. La concentration**

Dans un Etat unitaire concentré, il n'existe aucune autorité de décision nommée par l'Etat au niveau local ; toutes les décisions sont prises au centre par le centre ; sur le plan local, selon cette forme administrative territoriale, ne peuvent être tolérés que des exécutants. La concentration est alors absolue.

« Ce système reste utopique et théorique, car il est évidemment impossible au pouvoir central, même au plus autoritaire et le plus totalitaire, de prendre toutes les décisions que nécessite la vie quotidienne d'un pays, si petit soit-il, à tous les niveaux »<sup>26</sup>.

Cette forme d'organisation étatique est la cause de l'effondrement d'un certain nombre d'empires au cours de l'histoire universelle<sup>27</sup>. C'est pourquoi les hommes politiques, tout comme les scientifiques prônent la décentralisation de la forme organisationnelle de l'Etat.

**2. L'Etat unitaire décentralisé**

La décentralisation, dans le cadre de la gestion d'un Etat, consiste en un transfert de pouvoirs entre deux personnes morales distinctes<sup>28</sup>.

La décentralisation peut être soit par service, soit territoriale.

**a. La décentralisation par service**

Elle est considérée en tant que telle parce qu'elle repose sur une base technique et aboutit à confier une activité déterminée à une personne morale de droit public sous forme d'établissement public ou de société commerciale<sup>29</sup>. Exemple : SNEL, REGIDESO, UNIKIN, CNSS, etc.

**b. La décentralisation territoriale**

La décentralisation territoriale repose, quant à elle, sur une base géographique et aboutit à la création des personnes morales distinctes de l'Etat dont la compétence se limite à la référence au territoire<sup>30</sup> ; elle consiste à

---

<sup>26</sup> BIBOMBE MUAMBA, B., *Op.cit*, p.26.

<sup>27</sup> *Idem*.

<sup>28</sup> MULUMBA BULULU Bobo, *Op.cit*, p.18.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> ARDENT, P., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 15<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J, Paris, 2003, p.31.

conférer la personnalité morale de droit public à des portions de territoire (provinces, régions, communes, etc.)<sup>31</sup>.

Il existe deux sortes de décentralisation territoriale, à savoir : la décentralisation administrative et la décentralisation politique ou l'Etat régional.

1) *La décentralisation administrative*

Elle est un système d'organisation étatique reconnaissant une liberté plus ou moins étendue de décision d'administration à différentes collectivités territoriales. Ces collectivités se voient d'abord reconnaître la personnalité morale : elles sont des personnes morales de droit public, et l'Etat leur délègue par une loi solennelle un bon nombre de ses compétences<sup>32</sup>. Ces collectivités disposent aussi de leurs propres organes de décision<sup>33</sup>.

Vu que la décentralisation administrative a pour finalité d'associer les habitants des collectivités concernées à la gestion de leurs affaires, les membres des organes délibérants de ces collectivités doivent être élus au suffrage universel direct ; la décentralisation est inséparable de la démocratie et de l'élection<sup>34</sup>.

Les collectivités administratives décentralisées même gouvernées et administrées par des élus, ne peuvent agir en toute liberté. Elles ont des pouvoirs limités ; cette limitation des pouvoirs est sous-tendue par un contrôle nommé la « tutelle administrative »<sup>35</sup>. Celle-ci est un pouvoir limité exercé par les organes de l'Etat, prévu dans la loi de décentralisation, en certaines matières seulement, et selon certaines techniques<sup>36</sup>.

2) *L'Etat régional ou la décentralisation politique*

L'Etat régional se trouve à la lisière de l'Etat unitaire et de l'Etat fédéral parce que les compétences ne sont non seulement administratives mais aussi législatives ou politiques<sup>37</sup>.

---

<sup>31</sup> MULUMBA BULULU Bobo, *Op.cit*, p.18.

<sup>32</sup> MPONGO BOKAKO B. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Tome I, E.U.A, Kinshasa, 2001, p.131.

<sup>33</sup> DEBBASCH, R., *Droit constitutionnel*, Litec, Paris, 2000, p.18.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> MPONGO BOKAKO B., *Op.cit*, p.132.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> ACQUAVIVA, J.C., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3<sup>ème</sup> édition, Gualino, Paris, 1996, p.48.

Le régionalisme politique, vraisemblablement la forme actuelle de l'Etat congolais et espagnol, se caractérise par la reconnaissance d'une réelle autonomie politique au profit des entités régionalisées et notamment d'un pouvoir normatif autonome. Ainsi, ce régionalisme implique nécessairement que les régions ou les entités territoriales bénéficiant constitutionnellement d'une autonomie politique disposent d'un gouvernement et d'une assemblée régionale<sup>38</sup>.

### **B. L'Etat fédéral**

C'est une organisation territoriale d'un Etat caractérisée par la coexistence de plusieurs ordres juridiques partiels, appelés Etats fédérés<sup>39</sup>. Ceux-ci portent de noms divers, à savoir : Etats aux USA, Cantons en Suisse, Pays en Allemagne, Régions en Belgique, Républiques en Union soviétique<sup>40</sup>.

Le fédéralisme peut être centripète ou centrifuge. Il est centripète lorsque les Etats, à l'origine indépendants et souverains, décident de mettre en commun l'exercice de certaines compétences confiées à une nouvelle structure : la fédération. C'est le cas des Etats-Unis d'Amérique, tandis qu'il est centrifuge lorsqu'un Etat unitaire à l'origine se modifie et se réorganise en s'éclatant en entités disposant d'une certaine autonomie qui maintiennent entre elles des liens forts, caractérisés notamment par l'existence d'une fédération dont le statut est réglé par la constitution fédérale<sup>41</sup>.

Il existe certains traits qui sous-tendent le fédéralisme, à savoir :

- 1) la superposition : l'Etat fédéral se superpose aux Etats membres ou Etats fédérés qui, s'ils perdent certaines de leurs compétences, continuent d'exister ;
- 2) l'autonomie : chaque Etat fédéré exerce ses compétences propres sans ingérence des autorités fédérales ;
- 3) la participation : les Etats fédérés sont toujours représentés au niveau fédéral, notamment par le biais d'une assemblée parlementaire ;
- 4) l'égalité : l'on apprécie l'application du principe d'égalité entre les différentes institutions, l'égalité devant la règle constitutionnelle fédérale à laquelle tous sont soumis, l'égalité entre les Etats membres entre eux dans

---

<sup>38</sup> KAMUKUNY MUKINAY, A. et CIHUNDA HENGELELA, J., *Op.cit*, p.300.

<sup>39</sup> CABRILLAC, R., *Op.cit*, p.175.

<sup>40</sup> MULUMBA BULULU Bobo, *Op.cit*, p.20.

<sup>41</sup> PÂQUES, M., *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Larcier, Bruxelles, 2005, pp.92-93.

- l'exercice de leurs compétences, et l'égalité des Etats membres par rapport à la fédération dans l'exercice des compétences ; et
- 5) la compétence résiduelle : la structure fédérale est plutôt caractérisée par le fait que les Etats membres détiennent le pouvoir résiduel, il n'y aurait que régionalisation, là où la compétence résiduelle appartiendrait à l'Etat central<sup>42</sup>.

### *C. L'Etat confédéral*

L'Etat fédéral est une association d'Etats qui, par un traité constitutif, conviennent de régler en commun certains intérêts extérieurs et ce, sans nécessairement se doter d'institutions communes permanentes capables de produire du droit dérivé<sup>43</sup>.

## **Section 2 : Séparation horizontale des pouvoirs ou Régime politique**

La séparation horizontale des pouvoirs s'effectue le plus souvent entre trois pouvoirs, à savoir : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire<sup>44</sup>. Le pouvoir exécutif est un organe de l'Etat, dirigé par un chef de l'Etat et/ou un chef de gouvernement dont les fonctions sont le pouvoir d'initiative et d'application des lois, la direction de l'administration, l'élaboration du pouvoir réglementaire et la conduite des relations extérieures de l'Etat<sup>45</sup>. En revanche, le pouvoir législatif, géré par le parlement, a pour mission de confectionner et d'adopter des lois. Ce parlement peut être monocaméral ou bicaméral. Par contre, le pouvoir judiciaire revient aux cours et tribunaux, lesquels sont chargés de dire le droit afin de trancher les litiges à l'aide d'un raisonnement juridictionnel<sup>46</sup>.

La séparation horizontale des pouvoirs se caractérise par le fait que la séparation des pouvoirs s'effectue à l'échelon central, tous les trois pouvoirs cités ci-haut, sont placés sur le même pied d'égalité et ce, en dépit du fait qu'il peut y avoir préséance d'une institution à une autre au sein de la république<sup>47</sup>.

Selon la doctrine, l'on distingue trois régimes politiques dans la séparation horizontale des pouvoirs qui sont : les régimes parlementaires, les régimes présidentiels et les régimes mixtes.

---

<sup>42</sup> PAQUES, M., *op. cit.*, p.93.

<sup>43</sup> MBATA B. MANGU, A., *Op.cit*, p.85 ; PÂQUES, M., *Op.cit*, p.94.

<sup>44</sup> MBATA B. MANGU, A., *Op.cit*, p.78.

<sup>45</sup> CABRILLAC, R., *Op.cit*, p.179.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p.228.

<sup>47</sup> MBATA B. MANGU, A., *Op.cit*, p.78.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Régime parlementaire**

Le régime parlementaire est un régime politique au sein duquel les organes de l'exécutif et les organes législatifs détiennent des pouvoirs mutuels d'autodestruction : le droit de dissolution de l'assemblée des députés par le Chef de l'Exécutif et la responsabilité du gouvernement devant l'assemblée des députés.

Il existe plusieurs types de régime parlementaire. Cependant, malgré leur nombre, ils ont tous les caractéristiques, ci-après :

- La prédominance de l'institution parlementaire au sein du système, d'où l'appellation « régime parlementaire ».
- Le bicéphalisme de l'exécutif (il y a un chef de l'Etat et un chef du gouvernement).
- L'irresponsabilité politique du chef de l'Etat à telle enseigne que ses décisions doivent toujours porter un contreseing ministériel. De sorte que s'il faudrait poursuivre quelqu'un lors d'un abus, l'on poursuivra le ministre ayant contresigné ladite décision.
- Le chef de l'Etat n'est pas élu au suffrage universel et peut être un monarque.
- Le gouvernement est un organe collégial et responsable.
- La responsabilité politique du gouvernement devant le parlement. Ce dernier peut faire démettre un membre ou tout le gouvernement de ses fonctions par le vote d'une motion de défiance et/ou motion de censure. Et le gouvernement a aussi la possibilité de dissoudre le parlement<sup>48</sup>.

Selon Maurice Duverger, la dernière caractéristique est le socle même du régime parlementaire classique<sup>49</sup>.

### **Paragraphe 2 : Régime présidentiel**

Le plus souvent attribué au régime politique américain par la doctrine, le régime présidentiel est une forme de gouvernement au sein de laquelle il y a absence de moyens de révocabilité réciproque entre l'exécutif et le législatif.

Les éléments fondamentaux du régime présidentiel sont :

- Le monocéphalisme de l'exécutif. Le pouvoir exécutif est concentré entre les mains du président qui fait fonction à la fois de chef de l'Etat et chef de

---

<sup>48</sup> BEHRENDT, C. et BOUHON, F., *Op.cit*, pp.199-218 ; BIBOMBE MUAMBA, B., *Op.cit*, pp.107-118 ; MBATA B. MANGU, A., *Op.cit*, pp.79-80.

<sup>49</sup> Maurice Duverger cité par MBATA B. MANGU, A., *Op.cit*, p.80.

gouvernement, ce qui revient à dire que les différents ministres, membres de son cabinet, relèvent directement de lui qui les nomme et les révoque sans immixtion du parlement.

- Le cabinet ne constitue pas un gouvernement au sens pur du terme. Il ne l'assiste que dans la gestion journalière de la chose publique.
- Le président est élu au suffrage universel direct ou quasi direct. Bref, l'élection du président de la république doit se faire sur une base excédant largement le cadre restreint des assemblées parlementaires afin qu'il puisse légitimement prétendre à sa qualité de représentant du peuple, de la nation.
- L'indépendance réciproque du président et du parlement. En effet, le président et son administration sont irresponsables devant le parlement, à contrario, le président ne peut pas dissoudre le parlement. Dans ce régime, les deux institutions sont assurées de demeurer au pouvoir pour la durée prévue de leur mandat, une fois élues<sup>50</sup>.

### **Paragraphe 3 : Régime mixte**

Les régimes mixtes combinent des éléments empruntés à la fois au régime parlementaire et au régime présidentiel. De ce fait, certains scientifiques qualifient les régimes mixtes de régimes semi-parlementaire, pendant que d'autres les nomment régimes semi-présidentiels. Cependant, à notre avis, nous estimons que la qualification importe peu, car l'essentiel est de retrouver les éléments constitutifs d'un régime dit « mixte »<sup>51</sup>.

Cette forme de gouvernement emprunte au régime parlementaire : le bicéphalisme de l'exécutif, le gouvernement est un organe collégial et solidaire, responsable devant le parlement, lequel est élu au suffrage universel direct ; tandis qu'au régime présidentiel, les régimes mixtes empruntent l'institution d'un président élu, lui aussi, au suffrage universel direct de ce fait, il a des compétences un peu plus considérables à telle enseigne qu'il a la possibilité de dissoudre le parlement<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> BIBOMBE MUAMBA, B., *Op.cit*, pp.118-121 ; MBATA B. MANGU, A., *Op.cit*, pp.80-81.

<sup>51</sup> BEHRENDT, C. et BOUHON, F., *Op.cit*, pp.199-228.

<sup>52</sup> BIBOMBE MUAMBA, B., *Op.cit*, pp.121-124 ; MBATA B. MANGU, A., *Op.cit*, p.81.

## CHAPITRE II : LA SEPARATION DES POUVOIRS SOUS LE REGIME CONSTITUTIONNEL DU 18 FEVRIER 2006

Comme supra indiquée, la séparation des pouvoirs s'effectue sous deux formes : verticale et horizontale. Par conséquent, dans le cadre de cette réflexion, l'étude de la forme de l'Etat s'impose avant l'analyse du régime politique et ce, sous le régime constitutionnel du 18 février 2006.

### Section 1 : Forme de l'Etat de la République Démocratique du Congo sous le régime constitutionnel du 18 février 2006

A la lecture de la Constitution du 18 février 2006, force est de conclure que la République Démocratique du Congo a pour forme de l'Etat, le régionalisme politique lorsqu'on analyse les rapports entre l'Etat central et les Provinces. Cependant, il existe une décentralisation administrative au niveau des entités territoriales décentralisées que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie<sup>53</sup>.

Le pouvoir politique est exercé au niveau national par l'exécutif, lequel est constitué du président de la République et du gouvernement, et par le législatif, composé aussi par le Sénat et l'Assemblée nationale<sup>54</sup>.

En revanche, le pouvoir politique est exercé par le gouvernement provincial et l'Assemblée provinciale au niveau régional. L'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province ; elle élit le gouverneur de province et investit les ministres provinciaux ; elle peut faire démettre soit un membre du gouvernement provincial, soit tout le gouvernement par le vote soit d'une motion de défiance, soit d'une motion de censure<sup>55</sup>.

Le gouvernement provincial est, quant à lui, l'organe exécutif de la province, chargé de la gestion journalière de la province. Il est composé d'un gouverneur, d'un vice-gouverneur et de dix ministres au plus<sup>56</sup>.

Par contre, au niveau local, les entités territoriales décentralisées, bénéficiaires de la personnalité juridique, sont gérées par des organes propres que sont le conseil et le collège exécutif (urbain, communal, de secteur et de

---

<sup>53</sup> KABAMBA, B., *Décentralisation en République Démocratique du Congo*, p.1, <http://www.capac.ulg.ac.be>, Consulté le 11 janvier 2014.

<sup>54</sup> MULUMBA BULULU Bobo, *Op.cit*, p.44.

<sup>55</sup> Articles 197 et 198 de la Constitution de la RDC telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, in *J.O de la RD Congo*, 52<sup>ème</sup> année, numéro spécial.

<sup>56</sup> Article 198 alinéas 1 et 5, idem.

chefferie et ce, selon qu'on se retrouve dans une ville, une commune, un secteur et/ou une chefferie). Les membres des organes délibérants de ces entités territoriales décentralisées sont élus au suffrage universel direct<sup>57</sup>.

Ces Entités Territoriales Décentralisées (ETD) jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques<sup>58</sup>. Mais, elles sont soumises à la tutelle de l'Etat, exercée par le gouverneur de province qui peut la déléguer à l'administrateur du territoire, en tant que représentant de l'Etat central en province<sup>59</sup>.

L'examen de la répartition des compétences et des ressources entre l'Etat et les provinces viendra avant celui des rapports verticaux et horizontaux entre les deux personnes morales de droit public.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Répartition des compétences et des ressources entre l'Etat et les Provinces**

#### ***A. Répartition des compétences entre l'Etat et les Provinces***

Cette répartition des compétences est faite par les articles 202, 203 et 204 de la constitution sous examen. Ces compétences peuvent être soit exclusives, soit concurrentes<sup>60</sup>.

##### ***1. Compétences exclusives de l'Etat et des provinces***

Ce sont les articles 202 et 204 de la constitution précitée qui énumèrent les matières qui sont de la compétence exclusive soit du pouvoir central, soit des provinces. Et au regard de ces articles, les deux échelons du pouvoir politique bénéficient de leurs propres prérogatives à telle enseigne qu'aucun des deux ne peut s'immiscer dans les matières revenant à l'autre. Il existe cependant une collaboration entre eux<sup>61</sup>.

En effet, le pouvoir central jouit d'une compétence exclusive dans les affaires étrangères comprenant les relations diplomatiques ainsi que les traités et accords internationaux ; la réglementation du commerce extérieur ; la

---

<sup>57</sup> Article 3, alinéa 2, Constitution du 18 février 2006, *Op.cit* ; Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, *J.O de la RD Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial du 10 octobre 2008.

<sup>58</sup> Article 3, alinéa 3, Constitution du 18 février 2006, *Op.cit*.

<sup>59</sup> Articles 95-103, Loi organique n° 08/016..., *Op.cit*.

<sup>60</sup> Article 201, Constitution du 18 février 2006, *Op.cit*.

<sup>61</sup> Article 205, *Idem*.

nationalité, le statut et la police des étrangers ; l'extradition, l'immigration, l'émigration et la délivrance des passeports et des visas ; la sûreté extérieure ; la défense nationale ; la police nationale ; la fonction publique nationale ; etc.<sup>62</sup>

Par contre, les provinces jouissent pleinement de leur autonomie sur le plan d'aménagement de la province ; la coopération interprovinciale ; la fonction publique provinciale et locale ; l'application des normes régissant l'état civil ; les finances publiques provinciales ; la dette publique provinciale ; les emprunts intérieurs pour les besoins des provinces ; etc.<sup>63</sup>

Il convient de rappeler que le constituant originaire a prohibé toute manœuvre tendant à réduire les compétences des provinces ; et vu que chaque province trouvera des solutions spécifiques à ses problèmes, l'on peut constater que, devant un même problème, les provinces trouvent des solutions différentes<sup>64</sup>.

## 2. *Compétences concurrentes entre l'Etat et les provinces*

Aux termes de l'article 203 de la constitution de 2006, le pouvoir central et les provinces jouissent d'une compétence concurrente en matière de : la mise en œuvre des mécanismes de promotion et de sauvegarde des droits humains et des libertés fondamentales ; droits civils et coutumiers ; les statistiques et les recensements ; la sûreté intérieure ; l'administration des cours et tribunaux, des maisons d'arrêt et de correction et des prisons ; etc. Cependant, dans les matières relevant de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces, tout édit provincial incompatible avec les lois et règlements d'exécution nationaux est nul et abrogé de plein droit. De ce fait, la législation nationale prime sur l'édit provincial<sup>65</sup>.

Par ailleurs, comme le soutient le professeur Bob KABAMBA, certaines compétences concurrentes énoncées par la constitution, telles que : « *droits civils et coutumiers et la protection des groupes des personnes vulnérables* », ont un caractère vague à tel point qu'elles pourront faire naître des conflits entre le pouvoir central et les provinces. L'inquiétude est tellement grande que nous exhortons pour ce faire, la Cour constitutionnelle de bien les trancher tout en évitant de réduire les prérogatives des provinces.

---

<sup>62</sup> Article 202, Constitution du 18 février 2006, *Op.cit.*

<sup>63</sup> Article 204, *Idem.*

<sup>64</sup> KABAMBA, B., *Op.cit.*, p.2.

<sup>65</sup> Article 205, alinéas 4-5, Constitution du 18 février 2006, *Op.cit.*

Il est impérieux de rappeler qu'avec la révision constitutionnelle du 20 janvier 2011, le président de la République a maintenant la compétence de dissoudre l'Assemblée provinciale et de révoquer le gouverneur de province et ce, lorsque des circonstances graves menacent d'interrompre le fonctionnement régulier des institutions provinciales. Cette décision est prise par voie d'ordonnance délibérée en conseil des ministres, après avis des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat<sup>66</sup>.

Cette révision a créé une situation ambiguë qu'il importe à résoudre dans la mesure où s'il arrivait que le président de la République dissolve l'organe délibérant d'une quelconque province, la question qui se posera dès lors quel serait le sort des sénateurs élus par ledit organe dissout ?

Enfin, le président de la République risque d'user arbitrairement de son pouvoir pour révoquer un gouverneur de province lorsque ce dernier n'est pas de sa famille politique et ne lui est pas soumis. Il appartiendra cependant à la Cour constitutionnelle de jouer pleinement son rôle quant à la résolution des conflits qui opposeront le pouvoir central aux provinces.

### ***B. Répartition des ressources entre l'Etat et les Provinces***

Il ressort de l'analyse de la section 5 de la Constitution de 2006 et du chapitre 3 de la loi sur la libre administration des provinces de 2008, consacrée aux finances publiques que : « les finances de l'Etat et des provinces sont distinctes »<sup>67</sup> ; le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, à savoir celui du pouvoir central et des provinces, est arrêté chaque année par une loi ; le budget de l'Etat comprend le budget du pouvoir central et celui des provinces, et est arrêté chaque année par une loi ; les budgets des ETD sont intégrés, en dépenses et en recettes, dans le budget de la province ; la part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source. Cette retenue à la source s'effectue par un versement automatique de 40% dans le compte de la province et de 60% dans le compte général du Trésor<sup>68</sup>.

Les deux textes juridiques sous examen ont donné une clarification sur la distinction qui existe entre les recettes à caractère national et celles à caractère provincial. Au regard de cette loi, sont à caractère national : les recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ; les recettes des

---

<sup>66</sup> Article 197, alinéa 7, Constitution du 18 février 2006.

<sup>67</sup> Article 171, Constitution du 18 février 2006.

<sup>68</sup> Articles 175, Constitution du 18 février 2006 ; Articles 43-45 et 54, Loi n° 08/012..., *Op.cit.*

douanes et accises ; les recettes provenant des impôts recouverts sur les grandes entreprises, des pétroliers producteurs ainsi que les autres impôts pouvant être perçus à leur lieu de réalisation<sup>69</sup>.

Par contre, les ressources propres de la province sont constituées des impôts, taxes, droits provinciaux et locaux ainsi que les recettes de participation. Les taxes, les droits provinciaux et locaux comprennent notamment les taxes d'intérêt commun, les taxes spécifiques à chaque province et à chaque entité et les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de la compétence des provinces<sup>70</sup>.

Par ailleurs, la province peut recourir aux emprunts intérieurs pour financer ses investissements ; l'Etat peut aussi contracter des emprunts extérieurs pour les besoins de la province ; enfin, la province tout comme le pouvoir central peut bénéficier des dons et legs dans les conditions définies par la loi<sup>71</sup>.

## **Paragraphe 2 : Rapports verticaux et horizontaux entre l'Etat et les provinces**

### ***A. Rapports verticaux entre l'Etat et les provinces***

Ces rapports verticaux s'exercent par le biais notamment du parlement, de la Cour constitutionnelle, de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des finances et de la Caisse nationale de péréquation.

#### **1. Parlement**

Le parlement comme l'assemblée provinciale ne peut légiférer dans les matières réservées exclusivement aux provinces et/ou au pouvoir central. Cependant, le Sénat ou l'Assemblée nationale peut déléguer à une ou aux assemblées provinciales, tout comme celles-ci déléguer au parlement, la compétence de légiférer dans un domaine réservé exclusivement au pouvoir cédant. Cette délégation est valable jusqu'à sa révocation par le pouvoir cédant. Et les règles prises dans le cadre de cette délégation restent d'application jusqu'à ce que des normes de la même nature viennent les abroger<sup>72</sup>.

Enfin, le Sénat tout comme l'Assemblée nationale peut dépêcher dans une province une mission d'enquête ponctuelle.

---

<sup>69</sup> Article 55, Loi n° 08/012..., *Op.cit.*

<sup>70</sup> Articles 48-49, Loi n° 08/012..., *Op.cit.*

<sup>71</sup> Articles 58-59, Idem ; Articles 202-204, Constitution du 1 février 2006, *Op.cit.*

<sup>72</sup> Articles 205, alinéa 2-3, Constitution du 18 février 2006, *Op.cit.* ; KABAMBA, B., *Op.cit.*, p.4.

## 2. *La Cour constitutionnelle*

Celle-ci intervient lorsqu'il y a conflits de compétence entre le pouvoir central et les provinces ; elle connaît aussi la constitutionnalité des édits et des règlements intérieurs des assemblées provinciales<sup>73</sup>.

Point n'est besoin de souligner que la Cour constitutionnelle se situe au niveau national. De ce fait, impose verticalement ses décisions aux instances provinciales.

## 3. *La Cour de cassation*

Placée au niveau central, cette juridiction coiffe toutes les autres juridictions de l'ordre judiciaire composé des cours et tribunaux civils et militaires ; elle l'a droit de surveillance et d'inspection sur ces juridictions ; elle connaît également des pourvois en cassation formés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort les cours et tribunaux civils et militaires<sup>74</sup>.

Ce développement ne fait que confirmer le caractère vertical des rapports qui existent entre l'Etat, les provinces et les entités territoriales décentralisées ou les entités territoriales administratives (déconcentrées).

## 4. *Le Conseil d'Etat*

Le Conseil d'Etat est la plus haute juridiction de l'ordre administratif, lequel est composé des juridictions de droit commun<sup>75</sup> et des juridictions spécialisées<sup>76</sup>.

Le Conseil d'Etat exerce un droit de surveillance et d'inspection sur les juridictions qui lui sont inférieures ; il connaît en appel des recours contre les décisions des cours administratives d'appel<sup>77</sup>. Cela fait ressortir la verticalité du pouvoir entre l'Etat et les entités territoriales qui le composent.

---

<sup>73</sup> Articles 157-169, Constitution du 18 février 2006.

<sup>74</sup> Article 153, Idem ; Article 44, Loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, *J.O de la RD Congo*, 54<sup>ème</sup> année, numéro spécial.

<sup>75</sup> Les juridictions de droit commun sont le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs (Voir Article 2 de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif).

<sup>76</sup> Articles 154 et 155 de la Constitution du 18 février 2006 ; Article 2, Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence est fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, *J.O de la RD Congo*, 57<sup>ème</sup> année, numéro spécial.

<sup>77</sup> Article 11, alinéa 1, Loi organique de 2016 sur les juridictions de l'ordre administratif.

### **5. La Cour des comptes**

Placée au niveau central, la Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion des finances de l'Etat, des biens publics ainsi que des comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics<sup>78</sup>.

Ce contrôle ne fait que confirmer l'existence des rapports verticaux existant entre l'Etat et les provinces.

Rappelons-le, la Cour des comptes relève de l'Assemblée nationale<sup>79</sup>.

### **6. L'Inspection générale des finances**

Positionnée à l'échelon national, l'Inspection générale des finances est un service d'audit supérieur de la présidence de la République disposant d'une compétence générale en matière du contrôle des finances et des biens publics<sup>80</sup>.

A ce titre, elle vérifie et contrôle toutes les opérations financières de l'Etat, des provinces, des entités territoriales décentralisées, des entreprises du portefeuille de l'Etat, des organismes publics ou entreprises de toute nature bénéficiant du concours financier de l'Etat, des provinces, des ETD, des entreprises du portefeuille de l'Etat, des organismes publics, des organismes paraétatiques sous une forme de participation au capital, de subvention, de prêt, d'avance ou de garantie<sup>81</sup>.

Sa mission ne fait que confirmer l'existence des rapports verticaux entre l'Etat et les provinces.

### **7. La Caisse nationale de péréquation**

Appelée à financer des projets et programmes d'investissement public, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre entre les provinces et entre les autres ETD, la Caisse nationale de péréquation est placée sous la tutelle du gouvernement central. Ce qui témoigne qu'elle se situe au niveau central de la RD Congo et que les rapports existant entre elle et les provinces ne peuvent être que verticaux.

---

<sup>78</sup> Article 180, Constitution du 18 février 2006, *Op.cit* ; KABAMBA, B., *Op.cit*, p.4.

<sup>79</sup> Article 178, alinéa 2, *Idem*.

<sup>80</sup> Article 1<sup>er</sup>, Ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, en abrégé « I.G.F. » telle que modifiée par le Décret n° 034-B/2003 du 18 mars 2003, *J.O de la République du Zaïre*, n° 19 du 1<sup>er</sup> octobre 1987, p.30.

<sup>81</sup> Article 2, Ordonnance sur l'Inspection générale des finances..

### ***B. Rapports horizontaux entre l'Etat et les provinces***

Ces rapports horizontaux se témoignent par l'établissement de la Conférence des gouverneurs des provinces. En effet, celle-ci est une instance de concertation et d'harmonisation entre le pouvoir exécutif national et les gouverneurs des provinces ; elle a pour mission d'émettre des avis et de formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter par la République ; enfin, elle est composée du président de la République, du premier ministre, du ministre de l'intérieur et des gouverneurs de province. Cependant, tout autre membre du gouvernement national peut y être invité<sup>82</sup>.

Analysons à présent la séparation horizontale des pouvoirs telle que prônée par la Constitution de 2006.

### **Section 2 : Régime politique de la République Démocratique du Congo sous le régime constitutionnel du 18 février 2006**

La séparation horizontale des pouvoirs au sein d'un Etat ne s'effectue qu'au niveau central et concerne de ce fait, le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire.

#### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Le pouvoir exécutif**

Sous le régime constitutionnel du 18 février 2006, le pouvoir exécutif est exercé par deux institutions de la République que sont le président de la République et le gouvernement. Donc, il y a bicéphalisme de l'exécutif.

#### ***A. Le Président de la République***

L'Etat congolais est une république, cela implique qu'il est un régime politique dans lequel le chef de l'Etat est un président<sup>83</sup> ; il représente la nation à telle enseigne qu'il incarne le symbole de l'unité nationale<sup>84</sup>.

Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois ; il est élu à la majorité absolue simple des suffrages exprimés<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Article 200, Constitution du 18 février 2006, *Op.cit* ; Articles 2-3, Loi n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des gouverneurs de province, *J.O de la RD Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial du 10 octobre 2008.

<sup>83</sup> GUILLIEN, R. et VINCENT, J., *Op.cit*, 10<sup>ème</sup> édition, p.479 ; MULUMBA BULULU, B., *Op.cit*, p.43.

<sup>84</sup> Article 69, Constitution du 18 février 2006, *Op.cit*.

<sup>85</sup> Article 70, *Idem* ; Article 1<sup>er</sup>, Loi n° 11/002..., *Op.cit*.

Le président de la République nomme le premier ministre issu de la majorité parlementaire ; il statue par voie d'ordonnance ; il investit les gouverneurs et les vice-gouverneurs de province ; il nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant, révoque, sur proposition du gouvernement délibérée en conseil des ministres : les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires, les hauts fonctionnaires de l'administration publique, les mandataires de l'Etat dans les entreprises et organismes publics, excepté les commissaires aux comptes<sup>86</sup> ; il dissout l'Assemblée nationale, après consultation du premier ministre et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ; etc.<sup>87</sup>

Par ailleurs, le président de la République sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant révoque, par ordonnance, les magistrats du siège et du parquet ; il proclame l'état d'urgence ou l'état de siège, après concertation avec le premier ministre et les présidents des deux chambres ; déclare la guerre ; etc.<sup>88</sup>

Sous ce régime constitutionnel, le président de la République détient un bon nombre de compétences à tel point qu'il préside le conseil des ministres.

### ***B. Le Gouvernement***

Le gouvernement est un organe collégial, composé du premier ministre, de ministres, de vice-ministres et, le cas échéant, de vice-premier ministres, de ministre d'Etat et de ministres délégués ; il est dirigé par le premier ministre, chef du gouvernement ; sa composition tient compte de la représentativité nationale ; il est investi par l'Assemblée nationale<sup>89</sup>.

Le gouvernement définit, en concertation avec le président de la République, la politique de la nation et en assume la responsabilité ; il conduit la politique de la nation ; il dispose de l'administration publique, des forces armées, de la police nationale et des services de sécurité ; il est responsable devant l'Assemblée nationale<sup>90</sup>.

Par ailleurs, en tant que chef du gouvernement, le premier ministre assure l'exécution des lois et dispose du pouvoir réglementaire sous réserve des prérogatives dévolues au président de la République par la présente constitution ; il statue par voie de décret ; il nomme, par décret délibéré en

---

<sup>86</sup> Articles 69-70 et 72-81, Constitution du 18 février 2006, *Op.cit.*

<sup>87</sup> Article 148, *idem.*

<sup>88</sup> Articles 82-89, *Idem.*

<sup>89</sup> Article 90, *Idem.*

<sup>90</sup> Article 91, *Idem.*

conseil des ministres, aux emplois civils et militaires autres que ceux pourvus par le président de la République ; les actes de celui-ci sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution<sup>91</sup>.

En outre, le ministre est responsable de son département ; il applique le programme gouvernemental dans son ministère, sous la direction et la coordination du premier ministre ; il statue par voie d'arrêté<sup>92</sup>.

Enfin, les vice-ministres exercent, quant à eux, sous l'autorité des ministres auxquels ils sont adjoints, les attributions qui leur sont conférées par l'ordonnance portant organisation et fonctionnement du gouvernement ; ils assument l'intérim des ministres en cas d'absence ou d'empêchement<sup>93</sup>.

Rappelons-le, les articles 96 à 99 de la Constitution sous examen reprennent les dispositions communes au président de la République et au gouvernement notamment sur l'incompatibilité de leur mandat avec l'exercice de tout autre mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire et toute autre activité militaire, etc.

## **Paragraphe 2 : Pouvoir législatif**

Ce pouvoir est exercé par le parlement, lequel parlement est bicaméral, c'est-à-dire qu'il est composé de deux chambres, à savoir : l'Assemblée nationale (chambre basse) et le Sénat (chambre haute). Le parlement vote des lois ; contrôle le gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics<sup>94</sup>.

### ***A. L'Assemblée nationale***

Les membres de l'Assemblée nationale portent le titre de député national ; ils sont élus au suffrage universel direct ; ils sont élus pour un mandat de cinq ans<sup>95</sup>.

La direction de l'Assemblée nationale est assurée par un bureau comprenant sept membres dont : le président, le premier vice-président, le deuxième vice-président, le rapporteur, le rapporteur adjoint, le questeur et le questeur adjoint. Les membres du bureau de l'Assemblée nationale sont élus par leurs pairs<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> Article 92, Constitution du 18 février 2006.

<sup>92</sup> Article 93, idem.

<sup>93</sup> Article 94, idem.

<sup>94</sup> Article 100, idem.

<sup>95</sup> Article 101, idem.

<sup>96</sup> Article 111, idem.

Le gouvernement est de l'émanation de l'Assemblée nationale. De ce fait, cette dernière met en cause la responsabilité du gouvernement ou de l'un de ses membres par le vote d'une motion de censure ou de défiance<sup>97</sup>.

### **B. Le Sénat**

Ses membres portent le titre de sénateur ; ils représentent leurs provinces où ils sont respectivement élus ; ils sont élus au second degré par les Assemblées provinciales ; ils sont élus pour un mandat de cinq ans<sup>98</sup>.

Le Sénat est dirigé par un bureau composé de sept membres que sont le président, le premier vice-président, le deuxième vice-président, le rapporteur, le rapporteur adjoint, le questeur et le questeur adjoint. Ils sont élus par leurs pairs<sup>99</sup>.

Il convient de rappeler que le mandat de député national et de sénateur sont incompatibles avec un certain nombre de fonctions. Le sénateur tout comme le député national jouit également des immunités et privilèges (droits) dans le cadre de l'exercice de leur fonction<sup>100</sup>.

Par ailleurs, les articles 122 et 123 reprennent les matières qui sont du domaine de la loi de ce fait, toutes les matières qui n'y sont pas reprises ont un caractère réglementaire<sup>101</sup>.

Enfin, l'Assemblée nationale et le Sénat exercent sur le gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics des moyens d'information et de contrôle par le biais de la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivi de vote, la question d'actualité, l'interpellation, la commission d'enquête et l'audition par les commissions<sup>102</sup>.

### **Paragraphe 3 : Pouvoir judiciaire**

Le pouvoir judiciaire est un organe de l'Etat composé des cours et tribunaux ayant pour mission de rendre la justice. Celui-ci est composé, au regard de la présente constitution, par la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, le Conseil d'Etat, la Haute Cour militaire, les cours et tribunaux civils et militaires, lesquels sont indépendants du pouvoir législatif et du pouvoir

---

<sup>97</sup> Article 146, Constitution du 18 février 2006.

<sup>98</sup> Article 104, idem.

<sup>99</sup> Article 111, idem.

<sup>100</sup> Articles 107-109, idem.

<sup>101</sup> Article 128, idem.

<sup>102</sup> Article 138, idem.

exécutif. Cependant, les magistrats du parquet exercent leur ministère sous l'autorité du ministre ayant la justice dans ses attributions<sup>103</sup>.

Le pouvoir judiciaire est le garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens<sup>104</sup>. Le Conseil supérieur de la magistrature est l'organe de gestion dudit pouvoir judiciaire ; il est constitué de : président de la Cour constitutionnelle, procureur général près la Cour constitutionnelle, premier président de la Cour de cassation, procureur général près la Cour de cassation, premier président du Conseil d'Etat, le procureur près le Conseil d'Etat, premier président de la Haute Cour militaire, auditeur général près la Haute Cour militaire, premiers présidents des Cours d'appel, procureurs généraux près les Cours d'appel, etc. Le Conseil supérieur de la magistrature exerce le pouvoir disciplinaire sur les magistrats, c'est-à-dire ceux du siège et ceux du parquet ; il élabore les propositions de nomination, de promotion et de révocation des magistrats...<sup>105</sup>

Il existe trois ordres de juridiction en RD Congo et ce, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution sous examen. Ces juridictions sont : les juridictions de l'ordre judiciaire, les juridictions de l'ordre administratif et la Cour constitutionnelle.

#### *A. Les juridictions de l'ordre judiciaire*

L'ordre judiciaire est l'ensemble des juridictions, placées sous le contrôle de la Cour de cassation, et compétentes pour connaître les litiges entre les personnes privées ainsi que du contentieux répressif. Ces juridictions sont les tribunaux de paix, les tribunaux militaires de police, les tribunaux de grande instance, les tribunaux de commerce, les tribunaux du travail, les tribunaux militaires de garnison, les cours militaires, les cours militaires opérationnelles, les cours d'appel, la haute cour militaire et la cour de cassation<sup>106</sup>. Cette dernière connaît des pourvois en cassation formés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par les cours et tribunaux civils et militaires<sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> Article 4, Loi n° 11/002..., *Op.cit.*

<sup>104</sup> Article 150, Constitution du 18 février 2006.

<sup>105</sup> Article 152, *idem.*

<sup>106</sup> Il sied de rappeler que les pouvoirs publics, à travers une loi, peuvent créer d'autres juridictions spécialisées de l'ordre judiciaire conformément aux dispositions de l'article 149, alinéa 5 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>107</sup> Article 153, Constitution du 18 février 2006, *Op.cit.* ; CABRILLAC, R., *Op.cit.*, p.280 ; Article 6, Loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, *J.O de la RD Congo*, 54<sup>ème</sup> année, numéro spécial

Ces juridictions appliquent les traités internationaux dûment ratifiés, les lois, les actes réglementaires pour autant qu'ils soient conformes aux lois ainsi que la coutume pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs<sup>108</sup>.

Il sied de rappeler que l'installation de la Cour de cassation est désormais effective, y compris de toutes les juridictions qui lui sont inférieures. Les juridictions militaires, placées sous son autorité, connaissent des infractions commises par les membres des forces armées et de la police nationale<sup>109</sup>.

### ***B. Les juridictions de l'ordre administratif***

L'ordre administratif est l'ensemble des juridictions compétentes pour connaître des litiges dans lesquels l'administration publique est impliquée ; cet ordre est composé des juridictions de droit commun et des juridictions spécialisées. Les juridictions de droit commun sont les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat.

Ce dernier connaît, en premier et en dernier ressort, des recours pour violation de la loi, formés contre les actes, règlements et décisions des autorités administratives centrales ; il connaît en appel des recours contre les décisions des cours administratives d'appel ; il connaît également, dans les cas où il n'existe pas d'autres juridictions compétentes, de demandes d'indemnités relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, matériel ou moral résultant d'une mesure prise ou ordonnée par les autorités de la République. Il se prononce en équité en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public ou privé<sup>110</sup>.

Rappelons-le, à part le Conseil d'Etat, les autres juridictions de l'ordre administratif ne sont pas encore installées et leurs fonctions sont encore assurées par les cours d'appel dans leurs chambres administratives.

### ***C. La Cour constitutionnelle***

La Cour constitutionnelle est une « juridiction spécialisée dans le contrôle de la constitutionnalité des normes juridiques et placée en dehors de la hiérarchie de l'ordre judiciaire administratif »<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> Article 156, Constitution du 18 février 2006.

<sup>110</sup> Articles 154-155, idem.

<sup>111</sup> Articles 157, Constitution du 18 février 2006 ; CABRILLAC, R., *Op.cit*, pp.114-115 ; Voir aussi Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, *J.O de la RD Congo*, 54<sup>ème</sup> année, numéro spécial.

La Constitution du 18 février 2006 institue une juridiction constitutionnelle composée de neuf membres 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 ; les deux tiers des membres de la cour constitutionnelle doivent être des juristes provenant de la magistrature, du barreau et de l'enseignement universitaire ; le mandat des membres de ladite cour est de neuf ans non renouvelable<sup>112</sup>.

La Cour constitutionnelle peut être saisie par le président de la République, le gouvernement, le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, d'un dixième des membres de chacune des chambres parlementaires, des gouverneurs de province, des présidents des Assemblées provinciales pour interprétation de la Constitution. Des candidats malheureux des élections présidentielle ou législatives peuvent aussi saisir la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi ; connaît des recours en interprétation de la constitution sur la 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 ; juge du contentieux des élections présidentielle et législatives ainsi que du référendum ; elle connaît des conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ainsi qu'entre l'Etat et les provinces ; connaît des recours contre les arrêts rendus par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, uniquement en tant qu'ils se prononcent sur l'attribution du litige aux juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif. Ce recours n'est recevable que si un déclinatoire de juridiction a été soulevé par ou devant la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat ; elle est juge de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant ou par une juridiction ; elle est juge pénal du président de la République et du premier ministre pour les infractions politiques de haute trahison, d'outrage au parlement, atteinte à l'honneur ou à la probité ainsi que pour les délits d'initié et pour les autres infractions de droit commun commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Elle est également compétente pour juger leurs co-auteurs et complices<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Article 158, Constitution du 18 février 2006.

<sup>113</sup> Articles 160-164, Constitution du 18 février 2006 ; MULUMBA BULULU Bobo, *Op.cit*, p.54.

Aussi, la Cour constitutionnelle peut être saisie par toute personne pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire ainsi que par la procédure de l'exception de l'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui la concerne devant une juridiction<sup>114</sup>.

Enfin, les arrêts de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours et sont immédiatement exécutoires. Ils sont obligatoires et s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, civiles et militaires ainsi qu'aux particuliers.

---

<sup>114</sup> Article 162 alinéas 2 et 3, Constitution du 18 février 2006 ; MULUMBA BULULU Bobo, *Op.cit*, p.55.

## CONCLUSION

En guise de conclusion, nous réaffirmons avec force que sous le régime constitutionnel du 18 février 2006, la séparation des pouvoirs de la République Démocratique du Congo se présente comme suit : l'Etat unitaire régionalisé, en ce qui concerne la forme de l'Etat, et le régime mixte (semi-présidentiel ou semi-parlementaire), quant au régime politique.

En effet, se trouvant à la lisière de l'Etat unitaire et de l'Etat fédéral, l'Etat régional se caractérise par la reconnaissance d'une réelle autonomie politique au profit des entités régionalisées et notamment d'un pouvoir normatif autonome. Ainsi, ce régionalisme implique nécessairement que les régions ou les entités territoriales bénéficiant constitutionnellement d'une autonomie politique disposent d'un gouvernement et d'une assemblée régionale<sup>115</sup>.

Quant au régime semi présidentiel, il est un régime politique qui emprunte à la fois des éléments du régime parlementaire et ceux du régime présidentiel, notamment le bicéphalisme de l'exécutif, le gouvernement est un organe collégial et solidaire, responsable devant le parlement, lequel est élu au suffrage universel direct, la possibilité pour l'exécutif de dissoudre le parlement, tandis qu'au régime présidentiel, les régimes mixtes empruntent l'institution d'un président élu, lui aussi, au suffrage universel direct ; de ce fait, il a des compétences un peu plus considérables à telle enseigne qu'il préside le conseil des ministres, etc.<sup>116</sup>

Cependant, il est utile de rappeler que la séparation des pouvoirs sous ses deux formes n'est pas totalement appliquée et ce, selon l'esprit et la lettre du constituant du 18 février 2006. En effet, les ETD sont toujours gérées sous la forme de déconcentration de l'Etat, ses dirigeants sont nommés et relevés de leur fonction par le gouverneur de province ; la retenue à la source par les provinces de 40% des recettes à caractère national n'est pas encore effective, le pouvoir central n'opère que la rétrocession jusqu'à ce jour quant à ce ; le cycle normal des élections n'est pas respecté, d'ailleurs jusqu'à ce jour les ETD n'ont jamais connu des élections.

Qu'à cela ne tienne, il est impérieux pour le politique congolais de tout mettre en marche afin de rendre effectifs les prescrits de la Constitution du 18 février 2006 et ce, selon son esprit et sa lettre.

---

<sup>115</sup> KAMUKUNY MUKINAY, A. et CIHUNDA HENGELELA, J., *Op.cit*, p.300.

<sup>116</sup> BIBOMBE MUAMBA, B., *Op.cit*, pp.121-124 ; MBATA B. MANGU, A., *Op.cit*, p.81.

## RÉFÉRENCES

- ACQUAVIVA (J.C.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3<sup>ème</sup> édition, Gualino, Paris, 1996.
- AMISI HERADY, *Responsabilité civile du transporteur aérien pour dommages corporels subis par les usagers en Droit congolais : contribution pour une garantie de l'indemnisation adéquate*, Thèse de Doctorat en Droit, UNIKIN, 2011-2012.
- ARDENT (P.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 15<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J, Paris, 2003.
- BEHRENDT (C.) et BOUHON (F.), *Introduction à la théorie générale de l'Etat. Recueil de textes*, Larcier, Bruxelles, 2009.
- BIBOMBE MUAMBA (B.), *Formes de l'Etat, régimes politiques et systèmes électoraux*, U.L.P.G.L, Goma, 2002.
- CABRILLAC (R.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2<sup>ème</sup> édition, Litec, Paris, 2004.
- Constitution de la République Démocratique du Congo, *J.O de la RD Congo*, 47<sup>ème</sup> année, numéro spécial du 18 février 2006.
- Constitution de la Transition, *J.O de la RD Congo*, 44<sup>ème</sup> année, numéro spécial du 3 avril 2003.
- Convention de Montevideo du 26 décembre 1933.
- De la SAUSSAY (F.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Hachette, Paris, 2000.
- DEBBASCH (R.), *Droit constitutionnel*, Litec, Paris, 2000.
- GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 9<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, Paris, 1987.
- GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, 10<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1995
- GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, 14<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2003.
- GUINCHARD, S., *Lexique des termes juridiques*, 19<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2011.
- KABAMBA (B.), *Décentralisation en République Démocratique du Congo*, p.1, <http://www.capac.ulg.ac.be>, Consulté le 11 janvier 2014.
- KALUBA DIBWA (D.), *La justice constitutionnelle en République Démocratique du Congo*, Editions Eucalyptus, Kinshasa, 2013.
- KAMUKUNY MUKINAYI (A.) et CIHUNDA HENGELELA (J.) 2009, « Régionalisation, décentralisation et naissance effective des vingt-cinq nouvelles provinces en RD Congo : Défis et perspectives de prévention des conflits », *Congo-Afrique* n° 434, Avril 2009, pp.295-310.

- Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatif à la libre administration des provinces, *J.O de la RD Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial du 31 juillet 2008.
- Loi n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des gouverneurs de province, *J.O de la RD Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial du 10 octobre 2008.
- Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo, *J.O de la RD Congo*, 52<sup>ème</sup> année, numéro spécial.
- Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, *J.O de la RD Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial du 10 octobre 2008.
- Loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, *J.O de la RD Congo*, 54<sup>ème</sup> année, numéro spécial.
- Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, *J.O de la RD Congo*, 54<sup>ème</sup> année, numéro spécial.
- Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, *J.O de la RD Congo*, 57<sup>ème</sup> année, numéro spécial.
- MBATA B. MANGU (A.), *Introduction générale à l'étude du droit public*, 1<sup>ère</sup> édition, GALIMAGE, Kinshasa, 2009.
- MPONGO BOKAKO (B). *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Tome I, E.U.A, Kinshasa, 2001.
- MULUMBA BULULU (B.), *Du régionalisme constitutionnel Espagnol et Congolais*, Mémoire de Licence, Droit, UNIKIN, Kinshasa, 2008-2009.
- NGOMA-BINDA (P.), OTEMIKONGO MANDEFU YAHISULE (J.) et MOSWA MOMBO (L.), *Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la III<sup>ème</sup> République*, Une étude d'AFRIMAP et de l'Open Society Initiative for Southern Africa, p.3, <http://www.afrimap.org>, Consulté le 22 avril 2013.
- PÂQUES (M.), *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Larcier, Bruxelles, 2005.
- TSHIMANGA N'TOLO (S.M.), *La justice congolaise à l'épreuve de la sécurité juridique et judiciaire*, Thèse de Doctorat en Droit, UNIKIN, 2014.

