

**Tableau récapitulatif des Présidents de la République du Congo depuis l'indépendance**

N°	Présidents	Période	Mode désignation	Observation
01	Abbé Fulbert Youlou	1961-1963	Election	Forcé à démissionner le 15 août 1963, emprisonné, exilé en Espagne et mort le 5 mai 1972.
02	Alphonse Massamba-Debat	1963-1968	Election	Contraint à la démission le 4 septembre 1968, puis assassiné en mars 1977.
	Augustin Poignet	3 août 1968-7 septembre 1968	Nomination	Ces deux Officiers de l'Armée avaient été chargés des fonctions de Chef d'Etat par le Conseil National de la Révolution, mais n'avaient jamais prêté serment comme Président de la République.
	Alfred Raoul	7 septembre 1968-31 décembre 1968	Nomination	
03	Commandant Marien Ngouabi	1968-1977	Coup d'Etat	Assassiné le 18 mars 1977, il accède officiellement au pouvoir le 31 décembre 1968.
04	Général Jacques Joachim Yhombi Opango	1977-1979	Coup d'Etat	Déposé le 5 février 1979 puis emprisonné durant onze ans.
05	Colonel Denis Sassou Nguesso	1979-1992	Coup d'Etat	Battu lors de l'élection présidentielle d'août 1992.
06	Professeur Pascal Lissouba	1992-1997	Election	Chassé du pouvoir en octobre 1997 puis exilé en Europe.
07	Général Denis Sassou Nguesso	Depuis 1997	Coup d'Etat	Revenu au pouvoir en 1997 puis a organisé des élections en sa faveur.

**Sommaire**

Résumé	3
Remerciements	6
Introduction	7
<b>I. Les différentes étapes de l'histoire constitutionnelle de la République du Congo.</b>	<b>9</b>
I.1. De la proclamation de la République à la proclamation de l'indépendance	9
I.2. De la proclamation de l'indépendance à la proclamation de la République Populaire du Congo	10
I.3. De la proclamation de la République Populaire du Congo à la tenue de la Conférence Nationale Souveraine	11
I.4. De la tenue de la Conférence Nationale Souveraine jusqu'à nos jours	12
<b>II. Les principaux types des Constitutions de la République du Congo</b>	<b>14</b>
II.1. Les Constitutions favorables à l'alternance démocratique	14
II.2. Les Constitutions comportant les risques d'atteinte à l'alternance démocratique	16
II.3. Les Constitutions absolument hostiles à l'alternance démocratique	18
<b>III. L'organisation de l'État sous l'empire des différents textes constitutionnels</b>	<b>20</b>
III.1. L'organisation du pouvoir exécutif	20
III.2. L'organisation du pouvoir législatif	23
<b>IV. Les rapports entre les principaux organes d'exercice du pouvoir et leur incidence politique</b>	<b>28</b>
IV.1. Les rapports entre l'exécutif et le Parlement dans les Constitutions du 2 mars 1961 et 20 janvier 2002	28
IV.2. Les rapports entre l'Exécutif et le Parlement dans les Constitutions de l'ère monopartiste sous le PCT	30
IV.3. Les rapports entre l'Exécutif et l'Assemblée Nationale dans les Constitutions du 8 décembre 1963, 15 mars 1992 et 6 novembre 2015	32
IV.4. Les rapports entre l'exécutif et le Parlement dans l'Acte fondamental du 4 juin 1991	35
IV.5. Les rapports entre l'exécutif et le Parlement dans l'Acte fondamental du 24 octobre 1997	36
IV.6. Les régimes d'exception	38
<b>V. La place du pouvoir judiciaire dans les différentes constitutions et l'impact sur le respect de la loi</b>	<b>39</b>
V.1. La place du pouvoir judiciaire dans les Constitutions du 2 mars 1961 et 8 décembre 1963	39
V.2. La place du pouvoir judiciaire dans les Constitutions du 30 décembre 1969 et du 24 juin 1973	41
V.3. La place du pouvoir judiciaire dans la Constitution du 8 juillet 1979	44
V.4. La place du pouvoir judiciaire dans l'Acte fondamental du 4 juin 1991 et la Constitution du 15 mars 1992	45
V.5. La place du pouvoir judiciaire dans l'acte fondamental du 24 octobre 1997 et dans les Constitutions du 20 janvier 2002 et 6 novembre 2015	48
<b>VI. La place des droits humains et libertés fondamentaux dans les Constitutions de la République du Congo.</b>	<b>52</b>
VI.1. Les différentes conceptions des droits et libertés fondamentaux dans l'évolution constitutionnelle du Congo	52
VI.2. L'importance accordée au respect de la dignité humaine dans les Constitutions congolaises	54
VI.3. La vulgarisation et la mise en place des mécanismes promotion des droits et libertés fondamentaux	56
<b>VII. Les conséquences des changements intempestifs des Constitutions en République du Congo.</b>	<b>59</b>
VII.1. Une instabilité institutionnelle chronique	59
VII.2. L'échec de la démocratie	60
<b>VIII. Les recommandations.</b>	<b>62</b>
Conclusion	65
Tableau récapitulatif de l'histoire constitutionnelle de la république du Congo	66
Tableau récapitulatif du mode de désignation des principales institutions de la République du Congo	69
Tableau récapitulatif des Présidents de la République du Congo depuis l'indépendance	75

## Résumé exécutif

Ce rapport d'étude sur les Constitutions congolaises est le fruit d'un travail de recherche réalisé par la coalition Tournons La Page-Congo (TLP-Congo) grâce à l'appui financier de National Democratic Institute (NDI), deux partenaires, qui développent un projet sur le constitutionnalisme.

Ce projet met sur le débat public la problématique des changements intempestifs des Constitutions en République du Congo et de la réalisation d'une alternance démocratique apaisée au pouvoir. Cette problématique préoccupe les deux partenaires depuis le changement controversé de la Constitution en octobre 2015. C'est dans ce contexte, que des discussions ont été engagées en août 2019, aboutissant ainsi à la conclusion d'un partenariat, lequel a conduit, à son tour, au démarrage du projet par la rédaction et la production du présent rapport.

Il convient de rappeler au préalable que les rédacteurs ont voulu situer les lecteurs sur les motivations ayant conduit à cette étude et sur les objectifs qu'elle vise. C'est pourquoi, la méthodologie de travail retenue a connu plusieurs phases : d'abord l'identification des différentes Constitutions et autres textes fondamentaux ayant régi le Congo ; ensuite une recherche documentaire suivie d'une analyse approfondie ; enfin la rédaction des différents drafts du rapport et leur soumission aux modifications et amendements des membres de la Coordination de TLP-Congo, de TLP-International, de NDI et du Consultant. Cette méthodologie a été adoptée de manière consensuelle et participative par les membres de l'équipe du projet. Concernant sa structuration, ce rapport comprend huit (08) parties ou chapitres avec un contenu bien précis.

Dans une première partie, ce rapport fait un rappel historique des grandes étapes du constitutionnalisme congolais. Le but de ce rappel a été de montrer que le Congo a connu plusieurs lois fondamentales : Les Lois Constitutionnelles d'avant l'indépendance ; les Constitutions du lendemain de l'indépendance ; les Constitutions de la période du parti unique ; les Constitutions de la nouvelle ère démocratique amorcée en 1991. Mais le pays a été également régi par des textes constitutionnels de transition organisant provisoirement les pouvoirs publics.

La deuxième partie du rapport a été consacrée aux différents types de Constitutions que le Congo a connues et d'évoquer leur incidence sur l'alternance démocratique. La typologie suivante a été dégagée : les Constitutions favorables à l'alternance démocratique ; les Constitutions comportant des risques d'atteinte à l'alternance démocratique ; les Constitutions hostiles à l'alternance démocratique.

La troisième partie du rapport présente l'organisation des différents pouvoirs par les différents textes constitutionnels. S'agissant de l'exécutif, il ressort que le pays a connu trois types d'exécutif : l'exécutif monocéphale dirigé exclusivement par le Président de la République ; l'exécutif bicéphale avec d'un côté le Président de la République, et de l'autre le Premier Ministre qui est aussi Chef du Gouvernement ; l'exécutif a trois composantes, c'est-à-dire le Président de la République, les représentants du bureau politique du Parti unique et le Conseil des Ministres (comprenant le Premier Ministre Chef du Gouvernement et les autres ministres). Enfin, cette partie met en lumière des cas exceptionnels où l'exécutif monocéphale a été tenu par un Premier Ministre, Chef du

<p>Universeldirect. Durée du mandat : 05 ans. Nombre de mandats : 03.</p>	<p>Universeldirect. Durée du mandat : 05 ans Nombre de mandats : illimité.</p>	<p>Conseillers départementaux et municipaux, eux-mêmes élus par les populations lors des élections locales). Durée du mandat : 06 ans. Contrairement aux Constitutions du 15 mars 1992 et 20 janvier 2002, la Constitution du 6 novembre 2015 ne prévoit pas de renouvellement du Sénat par tiers. Nombre de mandats : illimité.</p>	<p>du Gouvernement. Il est nommé par le Président de la République, qui met fin à ses fonctions.</p>	<p>à leurs fonctions par le Président de la République.</p>
---	--	--	--	---



Constitution du 20 janvier 2002		Constitution du 6 novembre 2015	
<b>Election :</b> Suffrage universel direct. <b>Durée du mandat :</b> 07 ans. <b>Nombre de mandats :</b> 02.	<b>Election :</b> Suffrage universel direct. <b>Durée du mandat :</b> 05 ans. <b>Nombre de mandats :</b> illimité.	<b>Election :</b> Suffrage universel indirect (Collège électoral formé par les élus locaux eux-mêmes élus par les populations au suffrage universel direct lors des élections locales). <b>Durée du mandat :</b> 06 ans. <b>N-B :</b> Le Sénat est renouvelable tous les trois ans de moitié par tirage au sort.	<b>Election :</b> Suffrage universel indirect (Collège électoral formé des
<b>Monocéphale :</b> Le Président de la République est le chef de l'exécutif. Il est le chef du Gouvernement. Il détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose du pouvoir réglementaire et assure l'exécution des lois.		<b>Exécutif bicéphale :</b> le Président de la République, Président du Conseil des ministres, Premier Ministre, Chef	
<b>Nomination des ministres par le Président de la République, lesquels ne sont responsables que devant lui. Il met fin à leurs fonctions. Il fixe, par décret, les attributions de chaque ministre. Il peut déléguer une partie de ses pouvoirs à un ministre.</b>		<b>Nomination par le Président de la République sur proposition du Premier ministre. Il est mis fin à</b>	

Gouvernement élu (et non nommé) bénéficiant de toutes les prérogatives reconnues à un Président de la République.

Concernant le Parlement, le rapport met en exergue deux types de Parlements marquent l'histoire parlementaire du Congo : Le Parlement monocaméral composé d'une chambre unique, l'Assemblée Nationale ; le Parlement bicaméral apparu depuis 1992 composé de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Mais qu'à une période de l'histoire, l'on a constaté soit l'absence du Parlement, soit la mise en place des parlements de transition aux noms très spécifiques et qui ne sont pas directement l'émanation du peuple.

La quatrième partie du rapport planche sur les rapports entre l'Exécutif (représenté par le Président de la République ou le Premier Ministre, Chef du Gouvernement) et le Parlement (représenté par l'Assemblée Nationale ou le Sénat). Il ressort de l'étude réalisée que beaucoup de Constitutions (à l'exception de quelques-unes sous le Parti unique, qui ont consacré une confusion des pouvoirs) consacrent le principe de la séparation des pouvoirs ou de la séparation des fonctions, mais que celui-ci n'exclut pas une collaboration entre les différents organes d'exercice du pouvoir dans certains domaines.

Ces rapports mettent aussi en perspective la question du contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement, lorsque son existence a été prévue. En effet, selon les Constitutions, les moyens de contrôle varient. Certaines Constitutions se sont limitées aux moyens d'informations, d'autres ont prévu des sanctions pouvant conduire à la démission du Gouvernement. Et, ce dernier aspect, selon les rédacteurs du présent rapport, pose le problème de l'équilibre des rapports entre les organes du pouvoir. En d'autres termes, il y a des Constitutions qui offrent aux députés la possibilité de renverser le Gouvernement par le vote d'une motion de censure, et au Président de la République de dissoudre l'Assemblée Nationale.

Toutefois, ce chapitre permet aux lecteurs de tirer la conclusion qu'au regard de ces types de rapports, la République du Congo a expérimenté tous les régimes politiques, des plus démocratiques au moins démocratiques en passant par les régimes totalitaires et qu'aucun d'entre eux n'a été une réussite effective.

La cinquième partie traite de la place du pouvoir judiciaire dans les différentes Constitutions. Un focus a été mis sur la question de l'indépendance de la justice. Bien que proclamée par beaucoup de Constitutions, l'indépendance de la justice suscite encore des questions aujourd'hui compte tenu de l'ingérence des membres de l'exécutif dans les affaires judiciaires. Pour les rédacteurs, l'idée est aussi de dire que cette justice n'a pas encore totalement survécu aux pratiques du passé de l'époque du Parti unique où elle était totalement politisée. La création des juridictions politiques, notamment la Cour révolutionnaire de justice et d'autres juridictions où juges non professionnels et juges professionnels cohabitent et délibèrent ensemble illustrent bien cette réalité. Les juges ne sont plus tenus qu'à l'autorité de la loi, mais aussi aux injonctions des instances du parti. L'absence de la Haute Cour de Justice dans les Constitutions de cette époque a pour conséquence l'impunité des gouvernants. Cette situation permet de douter même de l'existence d'un Etat de droit.

La sixième partie porte essentiellement sur la place des droits humains et libertés fondamentaux dans les différentes Constitutions. Malgré les clivages idéologiques, le but c'est de montrer aux lecteurs que les droits humains et libertés fondamentaux sont une

idée ancienne, mais pas suffisamment vulgarisée. Le fait que lesdits droits et libertés soient davantage vulgarisés après l'ère du monopartisme, ils apparaissent pour beaucoup de citoyens comme une idée nouvelle. Cependant, ce chapitre pose le problème de l'effectivité de ces droits et libertés, mettant au centre la question du respect de la dignité de la personne humaine, du respect du droit à la vie et de son corolaire l'interdiction de la torture et l'abolition de la peine de mort.

Dans la septième partie, les rédacteurs dressent un bilan des changements intempestifs des Constitutions. Deux conséquences sont relevées : l'instabilité chronique des institutions car chaque Président arrive au pouvoir et s'en va avec sa Constitution et ses institutions ; l'échec de la démocratie suite à l'usage des moyens non démocratiques pour accéder et demeurer au pouvoir. En 60 ans d'indépendance, le Congo n'a connu qu'une seule et vraie alternance démocratique au pouvoir.

Enfin, la huitième partie du rapport est consacrée aux recommandations. Celles-ci ont été formulées par l'équipe du projet à l'endroit : du Gouvernement, du Parlement et de la classe politique ; des associations et organisations de la société civile ; des professionnels de l'information et de la communication ; de la Force Publique ; des magistrats et autres acteurs de la justice ; de la population.

<p>direct. Durée du mandat : 5 ans. Nombre de mandats : 02.</p>	<p>Durée : 05 ans. Nombre de mandats : illimité.</p>	<p>les populations au suffrage universel direct lors des élections locales). Durée du mandat : 06 ans. N-B : Le Sénat est renouvelable tous les deux ans par tiers. Le premier tiers à renouveler est désigné par tirage au sort.</p>	<p>de la majorité parlementaire), qui est aussi Chef du Gouvernement. Il ne met fin à ses fonctions que lorsque ce dernier lui présente une démission. Sa responsabilité est aussi engagée devant l'Assemblée Nationale par le vote d'une motion de censure.</p>	<p>Nomination par le Président de la République, sur proposition du Premier Ministre et met fin à leurs fonctions.</p>
<p><b>Acte fondamental du 24 octobre 1997</b></p>				
<p>N-B : Le Président de la République a accédé au pouvoir à l'issu du coup d'Etat qui s'était transformé en guerre civile du 05 juin au 15 octobre 1997.</p>	<p>Parlement monocaméral : Le Conseil National de Transition joue le rôle d'Assemblée Nationale. Ses membres sont élus par le Forum national pour la reconstruction du Congo. La durée de leur mandat est fonction de la durée de la période de transition qualifiée de flexible.</p>	<p>Pas de Sénat : Le Parlement est composé d'une seule chambre, notamment le Conseil National de Transition.</p>	<p>Exécutif monocéphale : Il n'y a pas de Premier ministre, Chef du Gouvernement. Le Président de la République est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif. Il est le Président du Conseil des ministres, Chef du Gouvernement et exerce le pouvoir réglementaire.</p>	<p>N-B : Le Président de la République nomme les ministres et met fin à leurs fonctions.</p>



**Acte fondamental du 04 juin 1991 portant organisation des pouvoirs publics durant la période de transition.**

<p><b>N-B :</b> Le Président de la République issu de la Constitution du 8 juillet 1979 est encore en exercice. Il est arrivé au pouvoir par un Coup d'Etat le 5 février 1979. En mars 1975, un Congrès extraordinaire est convoqué et l'élite Président de la République et le nomme Président du Parti Congolais du Travail.</p>	<p><b>Parlement monocaméral :</b> Le Conseil Supérieur de la République (CSR) tient lieu d'Assemblée Nationale. Les membres du CSR ont été élus à la Conférence Nationale Souveraine. La fin de leur mandat était tributaire de la fin de la période de transition.</p>	<p><b>Pas de Sénat :</b> Le Parlement est composé d'une seule chambre, notamment le Conseil Supérieur de la République.</p>	<p><b>Exécutif bicéphale :</b> Président de la République aux prérogatives largement réduites d'un côté et un Premier Ministre très puissant car il est Chef du Gouvernement, Président du Conseil des Ministres, Chef suprême des armées, nomme les ministres et met fin à leurs fonctions, nomme aux hautes fonctions civiles et militaires. Le Premier Ministre est élu par la Conférence Nationale Souveraine.</p>	<p>Nomination par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, qui met fin à leurs fonctions.</p>
<p><b>Constitution du 24 juin 1973</b></p>				
<p><b>Election :</b> Suffrage universel</p>	<p><b>Election :</b> Suffrage universel direct.</p>	<p><b>Election :</b> Suffrage universel indirect (Collège électoral formé par les élus locaux eux-mêmes élus par</p>	<p><b>Nomination :</b> Le Président de la République nomme le Premier ministre (au sein</p>	

**Remerciements**

Ce rapport a été produit par Tournons La Page-Congo (TLP-Congo) et porte sur l'étude des Constitutions de la République du Congo. Il vise à évaluer l'état d'avancement de la démocratie en République du Congo, en cherchant à identifier les causes et les conséquences des changements des Constitutions. De plus ce rapport sera utilisé comme un instrument de plaidoyer auprès des différents acteurs, en particulier la classe politique en vue d'un retour à un véritable constitutionnalisme, qui se résume à : l'exercice de la souveraineté populaire ; la séparation des pouvoirs ou des fonctions ; un gouvernement responsable et redevable ; la construction de l'Etat de droit ; l'indépendance de la justice et le respect des droits et libertés individuelles.

L'équipe du projet a conçu la méthodologie de travail, a mené des recherches documentaires et a rédigé le rapport dont les différents drafts ont été partagés aux membres de la Coordination de TLP-Congo pour des modifications et amendements.

Elle aimerait tout d'abord remercier les organisations membres de TLP-Congo pour leur ouverture et leur collaboration. Il s'agit des organisations suivantes : Commission Diocésaine Justice et Paix de Pointe Noire (CDJP-PNR); Commission Episcopale Justice et Paix (CEJP) ; Action Evangélique pour la Paix (AEP) ; Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme (RPDH) ; Fondation Niosi ; Mouvement pour la Culture Citoyenne (MCC) ; Cercle pour le Développement et les Droits de l'Homme (CDHD) ; Congo Maison Commune (CMC) ; Mouvement Citoyen Ras-Le-Bol (RLB) ; AM22 ; Réseau des Associations des Jeunes Leaders du Congo (RAJLC) sans oublier monsieur Wilfried Félicien KIVOUVOU.

Elle est également très reconnaissante de l'excellent travail réalisé et la motivation des leaders de ces organisations qui ont collaboré pour la collecte d'informations. De plus, ils ont apporté beaucoup de modifications et d'amendements en vue de l'amélioration de ce rapport.

Cette équipe remercie Vivien Romain MANANGOU, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université Marien Ngouabi de Brazzaville puis Consultant dans le cadre de ce projet, pour l'expertise juridique qu'il a apportée à l'élaboration de ce rapport.

Ces remerciements sont aussi destinés au personnel de la CDJP pour son aide multiforme à l'élaboration de ce rapport.

Enfin, les remerciements vont au National Democratic Institute (NDI) pour son assistance technique et son appui financier généreux ayant permis la réalisation de ce projet. De plus, l'implication de Tournons La Page Internationale a aussi facilité le partenariat entre TLP-Congo et NDI. Qu'il trouve ici l'expression de toute la gratitude que lui exprime l'équipe du projet.



## Introduction

La République du Congo est un pays d'Afrique centrale située à cheval sur l'équateur. Le pays partage ses limites avec : La République Centrafricaine au nord ; le Cameroun au nord-ouest ; le Gabon à l'ouest ; La République Démocratique du Congo (RDC) au nord-est, au sud-est et à l'est séparé, en partie par le fleuve Congo (sur une distance de 700 Km) puis la rivière Oubangui (affluent du fleuve Congo) ; l'océan Atlantique au sud-ouest (sur 170 Km de côtes) ; l'Angola au sud, à travers l'enclave du Cabinda. Couvrant une superficie de 342.000 Km<sup>2</sup>, le Congo s'étend sur 1200 Km du nord au sud et 425 Km de l'est à l'ouest. La République du Congo a également porté le nom de République Populaire du Congo de décembre 1969 à juin 1991.

Avant la colonisation française, le territoire actuel du Congo était occupé par plusieurs entités politiques et administratives, parmi lesquelles le royaume Loango (fondé entre le 10<sup>ème</sup> et le 12<sup>ème</sup> siècle), le royaume Kongo (fondé au 13<sup>ème</sup> siècle) et le royaume Téké. À la suite de plusieurs missions d'exploration, dont la plus notable reste celle de Pierre Savorgnan de Brazza, ce territoire est intégré au second empire colonial français à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Il est dénommé Moyen Congo du fait de sa situation géographique sur le cours moyen du fleuve Congo. Pendant 70 ans de colonisation, le Moyen Congo n'est pas pour les français une colonie de peuplement, mais plutôt une colonie d'exploitation. En effet, pour exploiter les nombreuses richesses naturelles qu'il regorge, les colons créèrent de nombreuses compagnies concessionnaires dans tous les secteurs d'activités en dehors des mines, qui restent encore à découvrir.

Après la deuxième guerre mondiale, s'amorce le vaste mouvement de la décolonisation, et en 1960, le Congo accède à l'indépendance. Les 13,14 et 15 août 1963, une révolution socialiste éclate dans le pays. Le Président de la République démissionne ; des institutions provisoires sont mises en place, l'ancien Président de l'Assemblée Nationale est investi dans les fonctions de Président de la République. Il dirige le pays jusqu'en juillet 1968, avant d'être déposé par une insurrection militaire conduite par des officiers. Un officier de l'armée prend le pouvoir et crée en décembre 1969 le Parti Congolais du travail (PCT), encore au pouvoir aujourd'hui. Notons aussi que la décennie allant de 1969 à 1979 sera marquée par un grand nombre de tentatives de coup d'Etats avec des fortunes diverses.

Cette période est marquée par une instabilité politique et institutionnelle, caractérisée par l'adoption de nombreux textes suprêmes de valeur constitutionnelle ou non, régissant des régimes de droit commun ou même transitoires. Par conséquent, durant cette période, l'architecture institutionnelle laisse apparaître des organes particuliers d'exercice du pouvoir sans légitimité populaire, mais exerçant le pouvoir au nom du Parti-Etat, en violation des règles démocratiques de représentativité. Dans cette configuration de démocratie confisquée, l'espoir d'une alternance véritable était devenu illusoire.

En 1991, une Conférence Nationale dite Souveraine est organisée dans le but de mettre fin au système du Parti unique et d'instaurer la démocratie et le multipartisme. Dans cet élan de renouveau démocratique, une période de transition est ouverte. Elle débouchera sur des élections libres et transparentes. Pascal Lissouba est élu président de la République pour cinq ans, tandis que Denis Sassou Nguesso perd le pouvoir.

Malheureusement, l'espoir suscité par cette nouvelle expérience démocratique sera vite abrégé par un coup d'État, qui se transforme en guerre civile atroce du 5 juin au 25 octobre 1997. Denis Sassou Nguesso revient au pouvoir, abroge la Constitution du 15 mars

Constitution du 8 juillet 1979			
Président du Parti Congolais du Travail (PCT). Durée du mandat : 05 ans. <b>Nombre de mandats</b> : C'est le Congrès du Parti, qui décide.	des organisations de masse ont procédé à des consultations à la base. <b>Durée du Mandat</b> : 05 ans. <b>Nombre de mandats</b> : c'est le Comité central qui décide.	chambre unique : l'Assemblée Nationale Populaire.	composé du Premier ministre, Chef du Gouvernement et Président du Conseil des ministres. Le Premier ministre est nommé, sur décision du Comité Central du Parti par le Président de la République, qui met fin à ses fonctions.
Election : C'est le Congrès du Parti Congolais du travail, qui élit. Le Président de la République est aussi le Président du Parti Congolais du Travail (PCT). <b>Durée du mandat</b> : 05 ans. <b>Nombre de mandats</b> : C'est le Congrès du Parti, qui décide.	Election : Liste nationale arrêtée par le Comité Central du Parti après que des délégations composées des membres du Parti et des organisations de masse ont procédé à des consultations à la base. <b>Durée du Mandat</b> : 05 ans. <b>Nombre de mandats</b> : c'est le Comité central qui décide.	Pas de Sénat : le Parlement est monocaméral c'est-à-dire composé d'une chambre unique : l'Assemblée Nationale Populaire.	Exécutif bicéphale : Président de la République, Président du Conseil des Ministres d'un côté, Premier Ministre de l'autre. Le Président de la République nomme le Premier Ministre et met fin à ses fonctions. Nominé par le Président de la République sur proposition du Premier Ministre. Il met fin à leurs fonctions.

Constitution du 30 décembre 1969			
Election : C'est le Congrès du Parti Congolais du travail, qui élit. Le Président de la République est aussi le Président du Parti Congolais du Travail (PCT). Durée du mandat : 05 ans. Nombre de mandats : C'est le Congrès du Parti, qui décide.	Pas d'Assemblée Nationale.	Pas de Sénat.	<p><b>Exécutif monocephale :</b> Le Conseil d'Etat est l'organe exécutif et administratif de la République Populaire du Congo. Le Président de la République est Président du Conseil d'Etat (il est donc le Chef du Gouvernement). Il nomme le Vice-Président du Conseil d'Etat sur proposition du Comité Central du Parti et met fin à ses fonctions.</p> <p>Nomination des autres membres du Conseil d'Etat, c'est-à-dire les ministres et les secrétaires d'Etat par le Président de la République, qui met fin à leurs fonctions.</p>
Constitution du 24 juin 1973			
Election : C'est le Congrès du Parti Congolais du travail, qui élit le Président de la République. Le Président de la République est aussi le Congrès du Parti, qui décide.	Election : Liste nationale arrêtée par le Comité Central du Parti après que des délégations composées des membres du Parti et	Pas de Sénat : le Parlement est monocaméral c'est-à-dire composé d'une	<p><b>Exécutif avec trois composantes :</b> Président de la République, Chef de l'exécutif. Conseil d'Etat, organe exécutif supérieur. Conseil des ministres, organe exécutif administratif supérieur</p> <p>Nomination par le Président de la République, en Conseil d'Etat, sur proposition du Premier ministre et met fin à</p>

1992, met en place l'Acte fondamental du 24 octobre 1997, qui régit une transition dite flexible ; elle va finalement durer cinq ans. Cet Acte fondamental inaugure la phase présidentielle des années 2000. En 2002, il organise un référendum, qui aboutit à l'adoption de la Constitution du 20 janvier 2002. Cette Constitution met en place un septennat renouvelable une seule fois (art.57). En octobre 2015, alors qu'il a épuisé ses deux mandats constitutionnels et qu'il ne peut plus se représenter ayant atteint la limite d'âge fixée par l'article 58 de la constitution de 2002 -Denis Sassou Nguesso organise un référendum controversé : une nouvelle Constitution est adoptée. Celle-ci instaure un quinquennat renouvelable deux fois (art.65). En mars 2016, il organise une élection, qu'il remporte, malgré les contestations des opposants. Lors de la tenue du 5<sup>ème</sup> Congrès ordinaire du PCT en décembre 2019, Denis Sassou Nguesso a été désigné comme le candidat du parti à l'élection présidentielle de 2021.

Le présent rapport est une étude sur les causes et les conséquences de l'instabilité constitutionnelle en République du Congo et sur son impact sur l'avancée de la démocratie. De cette façon, l'on fera une rétrospection dans l'histoire constitutionnelle du Congo (I), elle nous permettra d'analyser les différents types de Constitutions selon qu'elles soient favorables ou non à l'alternance démocratique (II). Il s'agira aussi d'analyser l'organisation de l'Etat à l'aune des différents textes constitutionnels (III), ce qui permettra d'établir les rapports entre les principaux organes de pouvoir et leur incidence politique (IV). En outre, l'on abordera la question de la place du pouvoir judiciaire dans les différentes Constitutions (V). Cette place est indissociable d'une étude sur les droits humains et libertés fondamentaux (VI). Enfin, l'on analysera les conséquences des changements intempestifs des Constitutions en République du Congo (VII) sans oublier les recommandations(VIII).



## I. Les différentes étapes de l'histoire constitutionnelle de la République du Congo.

L'histoire constitutionnelle de la République du Congo peut être divisée en quatre (04) grandes étapes. La première étape va de la proclamation de la République à la proclamation de l'indépendance; la deuxième étape commence avec la proclamation de l'indépendance et s'étend jusqu'à l'instauration de la République Populaire du Congo ; la troisième étape couvre la période allant de la proclamation de la République Populaire du Congo jusqu'à la tenue de la Conférence Nationale Souveraine ; la quatrième étape s'étale de la tenue de la Conférence Nationale Souveraine jusqu'à nos jours.

### I.1. De la proclamation de la République à la proclamation de l'indépendance.

La République du Congo est proclamée le 28 novembre 1958. L'histoire constitutionnelle du Congo, à cette époque est encore embryonnaire. En effet, le pays ne dispose pas d'une Constitution écrite dans sa forme traditionnelle. Il existe cependant des textes épars d'origines adoptés par l'Assemblée législative, qualifiés abusivement de lois constitutionnelles.

C'est donc ces douze « lois constitutionnelles » qui vont régir cette période; adoptées dans les mêmes conditions procédurales, elles portaient néanmoins sur des matières différentes : organisation des pouvoirs publics ; fixation des sièges de l'Assemblée et du Gouvernement ; conditions de préparation et d'adoption des lois constitutionnelles ; adoption de l'hymne national, du drapeau et de la devise de la République du Congo...

Ces lois peuvent être réparties en deux blocs : le premier bloc comprend les lois de nature plutôt formelle, qui instituaient le régime de l'autonomie interne de 1958 à 1959. Ce régime reconnaissait à chaque colonie française faisant partie de la Communauté, la possibilité d'avoir des institutions propres, de s'auto-administrer. Au nombre de ces textes, l'on peut citer :

- La Loi constitutionnelle n° 1 du 28 novembre 1958 portant organisation des pouvoirs de la République du Congo et déterminant les conditions de préparation et d'approbation des Lois constitutionnelles de la République du Congo ;
- La Loi constitutionnelle n° 2 du 28 novembre 1958 fixant provisoirement à Brazzaville le siège de l'Assemblée législative et du Gouvernement provisoire de la République du Congo.

Le deuxième bloc, constitué de textes de nature matérielle, dont l'objectif était d'organiser la transition vers l'indépendance de 1959 à 1960. Ils instituaient un régime présidentiel de type démocratique et multipartite. Au cours de cette période, la République du Congo a été régie par dix (10) textes :

- La Loi constitutionnelle n° 3 du 16 février 1959 suspendant provisoirement l'application de l'article 2 de la Loi constitutionnelle n° 1 du 28 novembre 1958 ;
- La Loi constitutionnelle n°4 du 20 février 1959 relative à l'Assemblée législative ;
- La Loi constitutionnelle n° 5 du 20 février 1959 relative au Gouvernement de la République ;
- La Loi constitutionnelle n° 6 du 20 février 1959 relative aux rapports entre les pouvoirs publics ;
- La Loi constitutionnelle n° 7 du 20 février 1959 relative à la mise en place des institutions ;
- La Loi constitutionnelle n° 8 du 18 août 1959 fixant le drapeau de la République du Congo ;

**Tableau récapitulatif du mode de désignation des principales institutions de la République du Congo**

Président de la République	Députés	Sénateurs	Premier Ministre/Chef du Gouvernement.	Autres ministres
<b>Constitution du 2 mars 1961</b>				
Election : suffrage universel direct. Durée du mandat : 5 ans. Nombre de mandats : illimité.	Election : Suffrage universel direct sur une liste nationale. Durée du mandat : 5 ans. Nombre de mandats : illimité.	Pas de Sénat : Parlement monocaméral avec une seule chambre : Assemblée Nationale.	Exécutif monocéphale : Le Président est Chef du Gouvernement. Il peut déléguer une partie de ses pouvoirs au Vice-Président, qui est d'office membre du Gouvernement.	Nomination par le Président de la République. Il met fin à leurs fonctions.
<b>Constitution du 8 décembre 1963</b>				
Election : Suffrage universel indirect (Collège électoral). Durée du mandat : 5 ans. Nombre de mandats : 02.	Election : Suffrage universel direct. Durée du mandat : 05 ans. Nombre de mandats : illimité.	Pas de Sénat : Parlement monocaméral avec une seule chambre : Assemblée Nationale.	Exécutif monocéphale : le Président de la République est Chef du Gouvernement. IL nomme le Premier Ministre et met fin à ses fonctions.	Nomination par le Président de la République. Il met fin à leurs fonctions.



De la tenue de la Conférence Nationale Souveraine à nos jours			
	Conférence Nationale Souveraine	Conférence Nationale Souveraine	Type parlementaire avec un Chef de Gouvernement omnipotent.
Acte fondamental du 04 juin 1991 portant organisation des pouvoirs publics durant la période de transition	Référendum	Souverain primaire	Semi parlementaire Semi
Constitution du 15 mars 1992	Référendum	Conseil National de Transition	Présidentiel
Acte fondamental du 24 octobre 1997	Référendum	Souverain primaire.	Semi Parlementaire Présidentiel.
Constitution du 20 janvier 2002			
Constitution du 6 novembre 2015			

04

- La Loi constitutionnelle n° 7 du 20 février 1959 relative à la mise en place des institutions ;
- La Loi constitutionnelle n° 8 du 18 août 1959 fixant le drapeau de la République du Congo ;
- La Loi constitutionnelle n° 9 du 3 novembre 1959 relative à la devise de la République du Congo ;
- La Loi constitutionnelle n° 10 du 21 novembre 1959 relative à l'hymne national de la République du Congo ;
- La Loi constitutionnelle n° 11 du 21 novembre 1959 relative à la présidence de la République ;
- La Loi constitutionnelle n° 12 du 7 décembre 1959 relative au titre de l'Assemblée législative de la République du Congo.

## I.2. De la proclamation de l'indépendance à la proclamation de la République Populaire du Congo.

L'indépendance de la République du Congo est proclamée le 15 août 1960. Le premier Ministre, l'Abbé Fulbert Youlou en deviendra le Président de la République<sup>1</sup>. Au cours de cette période, qui va de 1960 à 1969, le Congo va connaître deux (02) Constitutions et deux (02) Actes fondamentaux régissant les transitions dites révolutionnaires.

Le Congo se dote de sa première Constitution en 1961. Il s'agit de la Loi constitutionnelle n° 22-61 du 2 mars 1961 portant Constitution de la République du Congo. Ce texte suprême a été adopté par l'Assemblée Nationale puis soumise au référendum pour approbation populaire. Si ce texte fondamental était une reprise presque servile de la Constitution française de 1958 sur un plan matériel, il s'en distingue néanmoins par la détention exclusive du pouvoir exécutif par le chef de l'Etat (art.9 al.1) et la création du poste de vice-président (art.9 al.2) Après l'adoption de cette Constitution, le Congo sera traversé par une série de crises socio-politiques et/ou politico-militaires émaillées de violences, au cours desquelles l'on assiste à une succession de lois fondamentales et d'institutions de toute sorte.

La première crise est une révolution qui se déroula du 13 au 15 août 1963. Elle mit fin au règne du premier Président de la République. La Constitution du 2 mars 1961 est abrogée et, un cabinet restreint de huit (08) membres dirigé par l'ancien Président de l'Assemblée nationale (en qualité de Premier ministre) est formé. Quelques jours après, ledit cabinet édicte l'ordonnance n° 63/2 du 11 septembre 1963 portant organisation provisoire des pouvoirs publics. Cette ordonnance instaure un régime parlementaire monopartiste. Le 8 décembre 1963, une nouvelle Constitution est adoptée lors d'un référendum populaire. C'est la deuxième Constitution de l'histoire du pays. Elle institue un régime parlementaire à variante présidentielle comme en France depuis 1958. Ce régime est parlementaire, dès lors qu'il existait le principe de la responsabilité politique du Gouvernement devant la chambre des députés (art.51), principal critère du régime parlementaire ; il a une variante présidentielle puisque le président de la République et non le Gouvernement dispose d'un droit de dissolution (art.32) et participe à la vie politique du pays.

<sup>1</sup> Le 26 mars 1961, l'Abbé Fulbert Youlou est élu Président de la République au suffrage universel direct. Il est le seul candidat à cette élection.

Le 19 décembre 1963, l'ancien Président de l'Assemblée nationale (jusqu'à Premier ministre du Gouvernement provisoire) est élu Président de la République au suffrage universel indirect<sup>2</sup>.

Le 31 juillet 1968, a lieu une insurrection des Officiers de l'Armée opposés au Gouvernement du Président Alphonse Massamba-Débat. Le 1<sup>er</sup> août 1968, un Conseil National de la Révolution (CNR) composé des personnalités civiles et militaires<sup>3</sup> est créé, avec à sa tête un directoire. Le 16 août 1968, un Acte fondamental remplace la Constitution du 8 décembre 1963 et institue légalement le CNR comme organe législatif provisoire. Ce nouveau texte met en place un régime de type révolutionnaire, marqué par l'existence d'un Parti/Etat et d'un exécutif bicéphale avec d'un côté un Président de la République et de l'autre un Premier Ministre. Dans ce contexte, la démission le 4 septembre 1968 d'Alphonse Massamba-Debat de ses fonctions de Président de la République conduit le CNR à proclamer Marien Ngouabi, Président de la République.

### I.3. De la proclamation de la République Populaire du Congo à la tenue de la Conférence Nationale Souveraine.

A l'instar de la période précédente, cette nouvelle période est aussi marquée par plusieurs tournants politiques, parfois tumultueux, caractérisés par des coups d'État sanglants. On pourrait tout aussi la qualifier de « période des Constitutions post-révolutionnaires ». Ainsi, trois (03) Constitutions et quatre (04) Actes fondamentaux vont régir cette période.

Il s'agit tout d'abord de la Constitution du 30 décembre 1969, promulguée par l'Ordonnance Constitutionnelle n° 40/69/PCT du 31 décembre 1969. La nouvelle Constitution institue dans le pays un régime révolutionnaire fondé sur le socialisme scientifique (avec application des principes du marxisme-léninisme). À l'initiative de Marien Ngouabi, Le Parti Congolais du Travail (PCT) est créé et devient le nouveau Parti/Etat, des institutions issues des pouvoirs dits populaires sont instaurées. Concomitamment, est proclamée la République Populaire du Congo.

La deuxième, c'est celle du 24 juin 1973 adoptée lors d'un référendum populaire. Cette Constitution maintient un régime révolutionnaire avec un Parti/Etat considéré comme la forme suprême de l'action politique et sociale du peuple (art.2). Ce texte fondamental maintient le Conseil d'État (Titre VI), organe exécutif supérieur de la République, une sorte de Gouvernement élargi au Président de la République, aux membres du Bureau politique du PCT, aux membres du Bureau de l'Assemblée nationale populaire et au premier ministre (art.64). Toutefois, cohabite à côté du Conseil d'Etat, le conseil des ministres qui est la réunion du Gouvernement (Titre VII). L'exécutif se présente donc sous un jour nouveau avec trois organes : la présidence de la République, le Conseil d'État, comme organe

<sup>2</sup> L'élection a lieu dans la salle de conférences de l'hôtel de ville de Brazzaville par les députés, les conseillers municipaux, des districts et des préfectures. Alphonse Massamba-Debat est l'unique candidat à la présidence de la République.

<sup>3</sup> Douze officiers font partie du CNR dont Marien Ngouabi, Alfred Raoul, Kimbouala-Nkaya et Denis Sassou Nguesso. Le CNR est dirigé par Marien Ngouabi et, Alphonse Massamba-Debat en et tout simplement membre bien qu'étant encore Président de la République. Le 04 septembre 1968, il démissionne de ses fonctions de Président de la République. Le CNR aménage l'Acte fondamental et supprime la fonction de Président de la République. Alfred Raoul, alors Premier Ministre, est chargé d'assurer l'intérim à la tête de l'Etat jusqu'à la mise en place de nouvelles institutions.

De la proclamation de l'indépendance à la proclamation de la République Populaire du Congo		De la proclamation de la République Populaire du Congo à la tenue de la Conférence Nationale Souveraine	
02	Loi n° 22-61 du 2 mars 1961 portant adoption de la Constitution du 2 mars 1961.	Référendum	Présidentiel de type démocratique et multipartiste
	Ordonnance n° 63/2 du 11 septembre 1963 portant organisation provisoire des pouvoirs publics.	Réglementaire	Parlementaire monopartiste
	Constitution du 8 décembre 1963	Référendum	Semi parlementaire et semi présidentiel
	Acte fondamental du 5 août 1968	Réglementaire	Révolutionnaire de type présidentiel avec Parti-Etat.
03	Ordonnance n°40/69/PCT du 31 décembre 1969 portant adoption de la Constitution du 30 décembre 1969	Réglementaire	Conseil National de la Révolution (CNR)
	Constitution du 24 juin 1973	Référendum	Parti Congolais du Travail
	Déclaration du 12 décembre 1975 portant abrogation constitutionnelle	Réglementaire	Souverain Primaire
	Acte n° 005/PCT attribuant les pleins pouvoirs au Comité Militaire du Parti (CMP)	Réglementaire	Parti Congolais du Travail
	Acte fondamental du 5 avril 1977	Réglementaire	Comité Militaire du Parti (CMP).
Acte n° 38/PCT/CC du 30 mars 1979 portant fondement, organisation et fonctionnement provisoire des pouvoirs publics	Réglementaire	Parti Congolais du Travail	
Constitution du 8 juillet 1979 modifiée par l'ordonnance n° 019/84 du 23 août 1984.	Référendum	Souverain primaire	Révolutionnaire avec Parti-Etat.



## Tableau récapitulatif de l'étude constitutionnelle de la République du Congo

Étapes	Constitutions/Texte de transition	Mode d'adoption	Emanation	Types de régimes
01	<b>De la Proclamation de la République du Congo à la proclamation de l'indépendance</b>	Réglementaire	Assemblée Territoriale du Moyen Congo	Autonomie Interne
	Loi constitutionnelle n° 1 du 28 novembre 1958 portant organisation des pouvoirs de la République du Congo et déterminant les conditions de préparation et d'approbation des Lois constitutionnelles de la République du Congo			
	Loi constitutionnelle n° 2 du 28 novembre 1958 fixant provisoirement à Brazzaville le siège de l'Assemblée législative et du Gouvernement provisoire de la République du Congo			
	Loi constitutionnelle n° 3 du 16 février 1959 suspendant provisoirement l'application de l'article 2 de la Loi constitutionnelle n° 1 du 28 novembre 1958			
	Loi constitutionnelle n° 4 du 20 février 1959 relative à l'Assemblée législative			
	Loi constitutionnelle n° 5 du 20 février 1959 relative au Gouvernement de la République			
	Loi constitutionnelle n° 5 du 20 février 1959 relative au Gouvernement de la République			
	Loi constitutionnelle n° 6 du 20 février 1959 relative aux rapports entre les pouvoirs publics			
	Loi constitutionnelle n° 7 du 20 février 1959 relative à la mise en place des institutions			
	Loi constitutionnelle n° 8 du 18 août 1959 fixant le drapeau de la République du Congo			
	Loi constitutionnelle n° 9 du 3 novembre 1959 relative à la devise de la République du Congo			
	Loi constitutionnelle n° 10 du 21 novembre 1959 relative à l'hymne national de la République du Congo			
	Loi constitutionnelle n° 11 du 21 novembre 1959 relative à la présidence de la République			
Loi constitutionnelle n° 12 du 7 décembre 1959 relative au titre de l'Assemblée législative de la République du Congo				

exécutif supérieur de la République et le Conseil des ministres comme organe administratif supérieur (art.70). La durée de cette Constitution ne sera que de deux (02) ans et demi. En d'autres termes, à l'initiative du PCT, est adoptée la Déclaration du 12 décembre 1975 portant abrogation de la Constitution du 24 juin 1973. Cette Déclaration maintient un exécutif à trois composantes : Le Président de la République, le Conseil des Ministres et l'État-major spécial révolutionnaire, lequel remplace le Conseil d'Etat.

À partir de mars 1977, suite à l'assassinat du Président Marien Ngouabi, il est institué un régime d'exception par l'Acte n°005/PCT attribuant les pleins pouvoirs au Comité Militaire du Parti (CMP). L'on assiste progressivement à une militarisation du régime voire de l'espace politique et, un autre Acte fondamental est adopté le 5 avril 1977 par le CMP. Le 5 février 1979, il est mis fin au régime militaire du CMP. Denis Sassou Nguesso prend la direction du pays ; à la fin du mois de mars 1979, il est élu officiellement Président de la République par le Parti Congolais du Travail réuni en Congrès extraordinaire. Le 30 mars 1979, est adopté l'Acte n° 38/PCT/CC portant fondement, organisation et fonctionnement provisoire des pouvoirs publics. Le 8 juillet 1979, une nouvelle Constitution est adoptée par voie référendaire. Le pays se dote de la cinquième (5<sup>ème</sup>) Constitution de son histoire. Comme les précédentes Constitutions, celle-ci maintient un régime révolutionnaire et institue de nouveau un exécutif bicéphale composé du Président de la République et du Conseil des Ministres. Dernière Constitution de l'ère monopartiste, elle sera modifiée par l'Ordonnance n° 019/84 du 23 août 1984. Sept (7) ans plus tard, cette Constitution sera abrogée par l'Acte fondamental du 4 juin 1991 ouvrant le pays à une transition démocratique suite à la tenue de la Conférence Nationale Souveraine de 1991.

#### I.4. De la tenue de la Conférence Nationale Souveraine jusqu'à nos jours.

Inventée par le Bénin<sup>4</sup>, La Conférence Nationale Souveraine, une sorte des états généraux de la République, se tient du 25 février au 10 juin 1991 à Brazzaville. Sa convocation par le Président Denis Sassou Nguesso est la résultante des facteurs externes et internes. Sur le plan externe, l'effondrement du mur de Berlin en novembre 1989 sonne le glas du bloc communiste auquel est affiliée la République Populaire du Congo. L'Union des Républiques Soviétiques Socialistes (URSS), tête de file de ce bloc vole en éclat. Partout en Europe de l'Est, les populations expriment leur soif de démocratie et de liberté. L'on assiste à la mise en place des régimes véritablement démocratiques et du multipartisme. Sur le plan interne, la crise économique, qui secoue le pays contraint le pouvoir à prendre des mesures d'austérité imposées par le Fonds Monétaire International (FMI) à travers l'exécution des Programmes d' Ajustement structurel (PAS). Les revendications sociales deviennent de plus en plus fortes et se transforment rapidement en des revendications politiques. Le régime en place est obligé d'accepter le multipartisme.

Au cours de cette période d'environ trente (30) années, la République du Congo connaîtra l'application successive de cinq (05) Lois fondamentales dont trois (03) Constitutions et deux (02) Actes fondamentaux. Le 4 juin 1991, la Conférence Nationale

<sup>4</sup> On consultera sur le sujet, Banégas Richard, « La Conférence nationale : un espace public de la parole », dans : La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin, sous la direction de Banégas Richard. Paris, Editions Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 135-171.

Souveraine adopte un Acte fondamental, qui abroge la Constitution du 8 juillet 1979. Ce texte joue le rôle de Constitution et organise les pouvoirs publics durant la transition démocratique, qui va s'ouvrir. Il met en place un régime de cohabitation entre un Premier Ministre, Chef du Gouvernement et Chef suprême des armées élu par la Conférence Nationale et un Président de la République aux prérogatives largement réduites. Dans la foulée, un Conseil Supérieur de la République (CSR), qui tient lieu de Parlement pendant la transition est mis en place.

Le 15 mars 1992, une nouvelle Constitution est adoptée par référendum, abrogeant par conséquent l'Acte fondamental du 4 juin 1991. Elle renoue avec une architecture des pouvoirs proche de celle de la V<sup>e</sup> République française, avec un président qui gouverne et un Parlement qui légifère. Ce régime parlementaire à variante présidentielle se caractérise aussi par l'instauration d'un parlement bicaméral, c'est-à-dire composé de deux chambres législatives : le Sénat et l'Assemblée Nationale. Mais très vite, les interprétations parfois fantaisistes, souvent partisans des dispositions de la nouvelle Constitution donnent lieu à des querelles, plongeant le pays dans une spirale de violence en 1993 et 1994 avec pour point culminant le coup d'État du 5 juin 1997, qui se transforme en guerre civile jusqu'au mois d'octobre de la même année. À la fin de ce conflit armé ponctué par le retour de Denis Sassou Nguesso au pouvoir, un Acte fondamental est élaboré par l'actuel Président de la République le 24 octobre 1997. Quelques mois après, il organise un Forum national sur la reconstruction du Congo. Ce Forum met en place un Conseil National de Transition (CNT). Il jouera le rôle de Parlement durant la période de transition dite flexible.

Ce nouvel Acte fondamental instaure un régime présidentiel dans le pays. Cinq (05) ans plus tard, un référendum populaire est organisé. Il va aboutir à l'adoption de la Constitution le 20 janvier 2002. Un régime présidentiel est instauré dans le pays (article 114), avec un Parlement bicaméral (art.89). Elle fixe la durée du mandat à sept (07) ans et, le nombre de mandats présidentiels à deux (article 57). La limite d'âge maximale pour être candidat(e) à l'élection présidentielle est fixée à 70 ans (art.58). Le 25 octobre 2015, une nouvelle Constitution est adoptée lors d'un référendum controversé. Elle fixe la durée des mandats présidentiels à cinq (05) ans et leur nombre à trois (03) (article 65). Elle ne fixe pas la limite d'âge pour ne plus se représenter à une élection présidentielle. Promulguée le 6 novembre 2015, elle abroge la Constitution du 20 janvier 2002 et revient en apparence sur un régime parlementaire similaire à celui issu de la Constitution de 1992. Mais en réalité, dans le régime issu de la Constitution de 2015, le Président de la République demeure le véritable maître du jeu politique et institutionnel, il est assisté par un Premier-ministre que certain qualifie d'intendant. Le bicaméralisme est conservé.

## Conclusion

La construction d'une société démocratique en République du Congo ainsi que l'avènement d'un Etat de droit répond à plusieurs défis majeurs, qu'il faille absolument relever. Parmi ces défis, il y a celui d'un conflit générationnel au niveau de la classe politique. En effet, le pays est gouverné par des dirigeants dont le mode de pensée est en déphasage total avec les véritables aspirations du peuple en particulier, et des grands enjeux auxquels l'humanité est confrontée dans les domaines politique, social, économique et culturel, en général. Il est temps que les politiciens laissent de la place à des Hommes politiques, des Hommes d'État, qui sachent comprendre les enjeux de l'heure et quittent l'exercice du pouvoir sans attendre même que le peuple le leur demande. Si depuis des années, l'on constate des balbutiements pour respecter la limitation des mandats présidentiels, aujourd'hui, le peuple congolais aspire à une gouvernance plus vertueuse et une vraie alternance démocratique marquée, bien évidemment, par cette limitation à deux du nombre des mandats présidentiels.



mouvements citoyens ; Chercher des soutiens stratégiques en créant des collaborations avec des artistes, des intellectuels d'une part, nouer des partenariats et créer des coalitions avec des mouvements sociaux des syndicats et des associations mais aussi avec la diaspora pour amplifier le message et la portée des actions, d'autre part.

#### **1. Aux professionnels de l'information et de la communication de :**

➤ **Mettre en place des activités de communication :** elles consistent en la création des blogs, des chaînes de télévision en ligne, des sites Web d'une part, et en faisant des animations portant sur le bien-fondé de la limitation des mandats sur les réseaux sociaux (Pages Facebook, WattsApp, Instagram...), d'autre part. De même des émissions radio-diffusées et télévisées sur le constitutionnalisme seront organisées.

#### **2. A la Force Publique de :**

➤ **Se soumettre au contrôle de l'autorité civile :** L'Armée, la Police et la Gendarmerie doivent être soumises au contrôle des autorités démocratiquement élues, qui gouvernent. La Force Publique doit être républicaine, avec pour missions de : défendre l'intégrité du territoire nationale ; respecter les droits et libertés fondamentaux ; éviter d'utiliser les armes pour disperser les manifestations non-violentes.

#### **3. Aux magistrats et autres acteurs de la justice de :**

➤ **Travailler sur la refonte du pouvoir judiciaire, avec pour objet d'aboutir à l'indépendance de la justice en faisant des propositions concrètes suivantes :**

- l'élection à vie de tous les membres de la Cour suprême par le Parlement réuni en Congrès à la majorité des 4/5 ;
- l'élection des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature par le Parlement réuni en Congrès pour une durée limitée, renouvelable une fois ;
- l'élection des juges du siège au niveau des autres juridictions par leurs pairs ;
- Mettre fin à la présidence du Conseil Supérieur de la Magistrature par l'exécutif ;
- Election par un collège élargi (parlementaires, professions judiciaires) des Juges du parquet ;
- Fin du rattachement du parquet au Garde des Sceaux. Développer un plaidoyer auprès des pouvoirs publics pour faire avancer la territorialisation de la justice en République du Congo ;
- Créer un syndicat capable de défendre les intérêts des magistrats devant le Ministère de la Justice et le Conseil Supérieur de la Magistrature ;
- Faire un plaidoyer pour l'adoption par le Parlement des différents codes en révision dont le Code pénal et le Code de la famille.

#### **4. A la population de :**

➤ **S'engager pleinement dans la réalisation de l'alternance démocratique :** Dans ce sens, les citoyens doivent résister par des moyens non-violents au changement de la Constitution dans le but de se maintenir au pouvoir. Ils doivent refuser toute manipulation politique en demandant des comptes aux gouvernants d'une part, et de revendiquer le retour à une constitution démocratique, qui prévoit la limitation du nombre de mandats ainsi que leur durée à cinq ans, d'autre part.

#### **5. A la communauté internationale et particulièrement aux partenaires au développement de :**

➤ Soutenir les efforts de réforme constitutionnelle du Congo dans le but de consolider l'alternance démocratique, la paix et la stabilité des institutions par des appuis techniques et financiers.

#### **➤ II. Les principaux types des Constitutions de la République du Congo.**

Outre la distinction classique en droit constitutionnel, entre les Constitutions et les Actes fondamentaux dont nous avons usé dans les pages précédentes. L'on pourra aussi faire une autre distinction portant sur la capacité d'un texte fondamental de faciliter ou non la réalisation de l'alternance démocratique. Dans ce sens, nous distinguerons trois types de Constitutions dans l'histoire constitutionnelle congolaise : celles qui sont favorables à l'alternance démocratique ; celles comportant des risques d'atteinte à l'alternance démocratique ; enfin, les Constitutions absolument hostiles à l'alternance démocratique.

#### **II.1. Les Constitutions favorables à l'alternance démocratique.**

D'abord, il convient de dire que ces Constitutions sont toutes l'émanation du peuple, c'est-à-dire qu'elles sont issues de la volonté directe ou indirecte du souverain. Ensuite, ces Constitutions reconnaissent la pluralité des partis politiques, prévoient des élections au suffrage universel direct et secret, fixent la durée et le nombre de mandats présidentiels. D'autres encore fixent l'âge limite pour ne plus être candidat(e) à une élection présidentielle. La Constitution du 15 mars 1992 et celle du 20 janvier 2002 répondent à ces caractéristiques.

Ces deux Constitutions ont été adoptées en 1992 et 2002 lors des référendums par le souverain primaire, en l'occurrence le peuple congolais conformément au principe : « La souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par voie de référendum et par des représentants élus au suffrage universel » (articles 4 de la Constitution du 15 mars 1992 et 3 de la Constitution du 20 janvier 2002). Elles admettent le pluralisme politique et ouvrent l'espace politique et la compétition électorale à toutes les forces politiques du pays : «...Les partis et les regroupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment librement et exercent leurs activités dans le respect de la loi et des principes de la souveraineté nationale, de l'intégrité du territoire, de l'unité nationale et de la démocratie pluraliste » (article 7 de la Constitution du 15 mars 1992) ; « Les partis politiques sont reconnus conformément à la Constitution et à la loi » (article 53 de la Constitution du 20 janvier 2002) et, l'Etat concourt à leur financement (article 54 de la Constitution du 20 janvier 2002).

L'élection au suffrage universel direct, égal, secret, libre et sincère des gouvernants (articles 5 de la Constitution du 15 mars 1992 et 4 de la Constitution du 20 janvier 2002) est une autre caractéristique de ces Constitutions. Elles limitent également la durée et le nombre de mandats présidentiels. De cette manière, en son article 68, alinéa 1<sup>er</sup>, la Constitution du 15 mars 1992, dispose : « Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il est rééligible une seule fois ». Dans le même sens, la Constitution du 20 janvier 2002, en son article 57, alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que « Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct. Il est rééligible une fois ». On postule que la clause limitative du nombre de mandats présidentiels empêcherait le changement des règles du jeu. À ce propos, l'on mesure toute la rigidité de ces deux Constitutions, qui interdisent toute initiative de révision portant sur le nombre de mandats du Président de la République<sup>5</sup>. Mention particulière pour le dernier alinéa de l'article 185 de la Constitution de 2002 qui interdisait doublement toute révision portant sur le nombre de mandats présidentiels<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Article 178 dernier alinéa de l'article du 15 mars 1992 pose que « La forme républicaine, la laïcité de l'Etat et le nombre de mandats du Président de la République ne peuvent faire l'objet d'aucune révision ».

<sup>6</sup> Article 185, alinéa dernier de la Constitution du 20 janvier 2002 pose que : « La forme républicaine, le caractère laïc de l'Etat, le nombre de mandats du Président de la République ainsi que les droits énoncés aux titres I et II ne peuvent faire l'objet de révision ».

Par conséquent, une fois, le nombre de mandats épuisé, le Président de la République ne peut plus se représenter. Ce qui permet une alternance au pouvoir en douceur, du moins une alternance sur les personnes. Pourtant en 2015, le changement de Constitution a permis à l'actuel Président de la République de se représenter de nouveau.

Le mode de scrutin est aussi un élément fondamental pour la compétition démocratique. Le fait que l'élection soit un scrutin uninominal à deux tours contribue à animer davantage la compétition électorale. En d'autres termes, à défaut d'être élu au premier tour où la majorité absolue est requise, la possibilité d'un deuxième tour où n'est requise qu'une majorité relative<sup>7</sup>, permet le jeu des alliances politiques et le ralliement d'un électorat parfois indécis en faveur d'un candidat ou d'un autre.

La fixation de la limite d'âge pour ne plus être candidat(e) à une élection présidentielle est un facteur pouvant fortement contribuer à l'alternance démocratique et même au renouvellement de la classe politique. C'est en cela que la Constitution du 20 janvier 2002 se démarque quelque peu de celle du 15 mars 1992, puisqu'en son article 58, elle fixe la limite d'âge maximal comme suit : «...Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République : - s'il n'est âgé de quarante ans, au moins, et de soixante-dix ans, au plus, à la date du dépôt de sa candidature... ».

Outre les caractéristiques qui viennent d'être soulignées, il faut dire que ces Constitutions revalorisent davantage la participation citoyenne dans la mise en place des institutions. C'est le cas dans la mise en place du Parlement et des organes du pouvoir au niveau local. Cela se fait remarquer au niveau de l'élection des députés. Ils sont élus au suffrage universel direct et, la durée de leur mandat est de cinq (05) ans (article 93 de la Constitution du 15 mars 1992 et 90 de la Constitution du 20 janvier 2002). Le vote des députés est égal et secret, chaque citoyen disposant de la liberté de choisir son candidat. Il s'agit d'un scrutin uninominal à deux tours. Les Sénateurs sont élus pour un mandat de six ans au suffrage universel direct. En effet, c'est un collège électoral composé des membres des Conseils de districts, de régions, d'arrondissements et des communes, qui procèdent à l'élection des sénateurs (article 93, Constitution du 15 mars 1992). Dans d'autres cas, ce Collège électoral est composé des membres des collectivités locales, notamment les membres des Conseils des Communes et des Départements (article 90, Constitution du 20 janvier 2002). Les députés et les sénateurs sont rééligibles à la seule différence que le mandat de sénateurs est renouvelable tous les deux ans par tiers, le premier tiers étant désigné par tirage au sort (article 94, Constitution du 15 mars 1992) ou de moitié tous les trois ans par tirage au sort (article 92, Constitution du 20 janvier 2002). On peut néanmoins souligner un bémol, qui est le caractère illimité du mandat de parlementaire, ce qui ne facilite pas le renouvellement au niveau du pouvoir législatif.

<sup>7</sup> L'article 69 de la Constitution du 15 mars 1992 prévoit que : « Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé, le deuxième dimanche suivant, à un second tour » ; quant à l'article 59 de la Constitution du 20 janvier 2002, elle pose que : « Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé, vingt et un jours après, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. Est déclaré élu au second tour, le candidat ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages exprimés ».

## VIII. Les recommandations.

Aujourd'hui, le retour à un véritable constitutionnalisme implique l'adoption et la mise en œuvre des recommandations suivantes :

### 6. Au Gouvernement, au Parlement et à la classe politique de prendre des mesures consensuelles sur :

#### ➤ La mise en place d'une Commission sur la réforme constitutionnelle

Cette commission devra comprendre : Les acteurs politiques toute obédience confondue ; les acteurs de la société civile travaillant spécifiquement sur l'alternance démocratique ou développant des programmes similaires ; les intellectuels ; les représentants des confessions religieuses et les spécialistes des questions constitutionnelles. Elle aura pour tâche de proposer une nouvelle Constitution dont les principales caractéristiques seront :

- La limitation du nombre des mandats présidentiels à deux ;
- la fixation de la durée du mandat à cinq ans ;
- l'interdiction de toute initiative de révision ayant pour objet de modifier le nombre et la durée des mandats présidentiels ;
- La fixation de la limite d'âge pour ne plus se représenter à une élection présidentielle ;
- La consolidation des contre-pouvoirs sociaux et politiques ;
- Une nouvelle organisation du processus législatif pour revaloriser le parlement et accorder une place importante aux groupes minoritaires.

#### ➤ La réorganisation de la Cour constitutionnelle

Principal instrument de la dévolution démocratique du pouvoir, la Cour constitutionnelle est l'institution clé pour réaliser une alternance démocratique. Il faudra donc mettre fin à sa politisation et sa partialité. Cette organisation se fera dans la direction suivante :

- Les anciens Présidents de la République ayant exercé leurs fonctions avec exemplarité pourront devenir membres de droit ;
- Election des autres membres par leurs pairs notamment les Professeurs de Droit des Universités, l'ordre des avocats, le Conseil Supérieur de la Magistrature à raison de trois par catégorie professionnelle pour un mandat de 10 ans non renouvelable ;
- Aucun engagement politique public ;
- Publication des opinions dissidentes ;
- Possibilité d'autosaisine.

#### ➤ La moralisation de la vie politique : Les mesures concrètes suivantes doivent être prises :

- La limitation et le plafonnement des frais de campagnes ;
- L'interdiction des gadgets individuels de campagnes ;
- Le financement des partis politiques et autres...

### 7. Aux associations et organisations de la société civile de :

#### ➤ Développer un plaidoyer en direction des pouvoirs publics et des acteurs politiques :

Ce plaidoyer aura l'effet de porter à leur connaissance ses demandes et les faire aboutir.

#### ➤ Faire de la mobilisation citoyenne sur la limitation du nombre et de la durée des mandats présidentiels :

cette mobilisation ne sera effective que par la mise en place de diverses actions. Ce sont : Eduquer et conscientiser les populations au bien-fondé de la limitation du nombre et de la durée des mandats présidentiels à travers des conférences-débats, des projections des films, de l'organisation des concerts publics sur les thèmes portant sur le constitutionnalisme, la tenue des campagnes destinées aux étudiants, aux élèves, aux jeunes de quartiers et du secteur informel, aux leaders des



de honte, d'humiliation, de barbarie et de sang. Le Premier Président, l'Abbé Fulbert Youlou élu en 1962, termine brutalement sa fonction au bout de trois ans, suite à un coup d'Etat civil en 1963 ; le deuxième, Alphonse Massamba-Debat, en sort par un coup d'Etat militaire en 1968 et sera tué le 25 mars 1977 ; le troisième, Marien Ngouabi est assassiné le 18 mars 1977 ; le quatrième, Jacques Joachim Yhombi Opango est renversé le 5 février 1979 puis emprisonné sans jugement à onze (11) ans et ne sera libéré qu'en 1990. A certains moments de l'histoire, le pouvoir a été provisoirement confié à des personnalités militaires, en l'absence d'un véritable titulaire<sup>113</sup>.

Au Congo, le coup d'Etat est devenu la règle et l'élection, l'exception. En soixante (60) ans d'indépendance, le pays n'a connu qu'une seule alternance démocratique. Elle a été manifestée par une passation en douceur du pouvoir entre Denis Sassou Nguesso et Pascal Lissouba devenu Président de la République à l'issue de l'élection démocratique, libre et transparente d'août 1992. Malheureusement, il est chassé du pouvoir suite à un coup d'Etat (s'étant transformé en guerre civile) en octobre 1997. A l'issue de cette guerre, Denis Sassou Nguesso s'autoproclame Président de la République.

Depuis, le pays n'a plus connu un processus électoral crédible<sup>114</sup> par défaut d'une bonne gouvernance électorale. Les holds up électoraux se succèdent dans un climat de répression des libertés publiques et de violations massives des droits fondamentaux. Les opposants politiques ont été arrêtés détenues, jugés lors des simulacres de procès puis condamnés à des peines d'emprisonnement avec la volonté de les exclure, de cette façon, du jeu politique. La période électorale soulève beaucoup d'incertitudes chez les populations car l'expérience a démontré qu'elle a toujours été suivie des crises socio-politiques graves. Après l'élection d'août 1992, le pays a été plongé dans une crise politique, laquelle a généré des guerres civiles en 1993 et 1994. En mars 2016, la contestation des résultats des élections a été suivie d'un conflit armé dans le département du Pool opposant l'armée loyaliste aux miliciens du Pasteur Ntumi. Des incertitudes planent encore sur la démocratie congolaise. La démocratie a besoin des démocrates pour être effective. Le renouvellement de la classe politique congolaise est une nécessité, les acteurs politiques en place depuis l'indépendance doivent céder la place à une nouvelle génération éprise de paix et de justice.

Au niveau local, il convient de noter que la participation citoyenne à la mise en place des institutions est claire. Les citoyens élisent au suffrage universel direct lors d'un scrutin de liste, les membres des Conseils de districts, de régions, d'arrondissements et de communes (Constitution du 15 mars 1992) ou des Conseils de communes et de départements (Constitution du 20 janvier 2002). Notons cependant que les constitutions du 15 mars 1992 et 20 janvier 2002 en consacrant une participation effective des citoyens à la mise en place des organes du pouvoir créent une sorte de redevabilité dans les rapports entre gouvernants et gouvernés. En effet, l'obligation de rendre compte, qui incombe aux gouvernants peut les conduire, tenant compte des aspirations des populations, de gagner davantage leur confiance.

## **II.2. Les Constitutions comportant les risques d'atteinte à l'alternance démocratique.**

Ces Constitutions émanent toutes du souverain primaire, c'est-à-dire qu'elles ont été adoptées lors des référendums populaires. L'élection au suffrage universel (direct ou indirect, égal et secret) est le seul moyen d'accéder au pouvoir.

Ces Constitutions fixent la durée des mandats présidentiels, même si elles ne limitent pas toutes le nombre desdits mandats. La reconnaissance. Les Partis politiques sont constitutionnellement consacrés, même si à un moment de l'histoire du Congo, certains gouvernants prendront des décisions en vue de leur dissolution. Le caractère démocratique et non démocratique de ces Constitutions est discutable. Trois (03) Constitutions font partie de cette deuxième catégorie. Ce sont : la Constitution du 2 mars 1961, la Constitution du 8 décembre 1963 et la Constitution du 6 novembre 2015.

**La Constitution du 2 mars 1961 :** Elle reconnaît l'existence d'autres partis politiques : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage universel. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et la démocratie » (article 5). Conformément à cette Constitution, le suffrage universel est le seul moyen pour accéder au pouvoir et, les partis politiques sont libres de présenter leurs candidats. La Constitution fixe la durée du mandat à cinq (05), mais n'en limite pas le nombre : « Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel. Il est rééligible » (article 7, alinéa 1<sup>er</sup>). Il n'existe donc pas de clause limitative du nombre de mandats présidentiels.

L'absence de toute limitation du nombre de mandats présidentiels peut conduire le Président de la République à se représenter autant de fois qu'il voudra. Ce manquement peut comporter le risque de porter atteinte au principe de l'alternance démocratique au pouvoir. Par ailleurs, en instituant un scrutin uninominal à un tour, cette Constitution ne laisse pas ouverte la course à la magistrature suprême. Elle fausse le jeu des alliances et des ralliements des électeurs par défaut d'un deuxième tour. Et surtout, elle prend le risque de faire élire un candidat sans soutien majoritaire populaire, ce qui enfonce un principe cardinal de la démocratie qui est la règle majoritaire.

**La Constitution du 8 décembre 1963 :** A la différence de la Constitution du 2 mars 1961, cette Constitution limite le nombre de mandats présidentiels à deux (02) conformément en son article 24, alinéa 5, qui pose que : « Le Président de la République est rééligible une fois ». La deuxième différence avec la Constitution précédente se situe au niveau de la mise en œuvre du suffrage universel. La durée du mandat présidentiel est la même : cinq (05) ans. La Constitution du 8 décembre 1963, institue un suffrage universel indirect. Ce ne sont plus les citoyens qui élisent directement le Président de la République, mais plutôt un

<sup>113</sup> Le 31 juillet 1968, Marien Ngouabi conduit une insurrection, qui en réalité écarte le Président Massamba-Débat du pouvoir avant qu'il ne démissionne sous la pression des militaires le 4 septembre 1968. Marien Ngouabi, le chef des putschistes ne se précipite pas à prendre le pouvoir. Pour éviter toute vacance du pouvoir, le 3 août 1968, il le confie à Augustin Poignet tandis que lui-même se fait nommer Commandant en Chef de l'Armée. Le 7 septembre 1968, le Conseil National de la Révolution qui dirige Marien Ngouabi le Conseil National de la Révolution aménage l'Acte fondamental et, Alfred Raoul (Premier Ministre) est chargé d'assurer l'intérim à la tête de l'Etat. Le 31 décembre 1968, il se fait proclamer Président de la République par le Conseil National de la Révolution.

<sup>114</sup> Les élections présidentielles de 2002, 2009 et 2016 n'ont jamais été démocratiques, libres et transparentes.

collège d'électeurs, comme le stipule l'article 2', alinéa 1<sup>er</sup> : « Le Président de la République est élu pour cinq ans par un collège électoral comprenant les membres de l'Assemblée nationale, des conseils préfectoraux, sous-préfectoraux et municipaux ».

En outre, aucune disposition de cette Constitution ne prévoit le mode de désignation des membres de ce collège électoral ; ce qui pose la question de leur légitimité. Le risque, c'est l'instrumentalisation du collège d'électeurs par tous les moyens.

Il convient de souligner enfin, que le jeu politique n'est pas ouvert, car cette Constitution ne fait aucunement mention d'un pluralisme partisan. À titre de rappel déjà en 1962, les partis politiques avaient été dissouts par le décret n° 62-207 du 31 juillet 1962 pris par le gouvernement du Président Fulbert Youlou<sup>8</sup>. Cette situation perdurera puisque le 13 avril 1963, l'Assemblée Nationale adoptera le Parti unique et qu'en décembre de la même année, Alphonse Massamba-Débat sera élu président de la République lors d'une élection où il était l'unique candidat. Finalement, le pays était déjà dans un système monopartisan dont le Mouvement National de la Révolution (MNR) était le Parti unique.

**La Constitution du 6 novembre 2015 :** Cette Constitution a été adoptée au cours d'un référendum controversé le 25 octobre 2015. Le mode de désignation du Président de la République, c'est l'élection au suffrage universel direct, lors d'un scrutin uninominal à deux tours<sup>9</sup>.

Cependant, elle présente quelques limites susceptibles de porter atteinte à l'alternance démocratique. D'abord bien qu'elle fixe la durée du mandat à 5 ans, elle limite le nombre de mandats à trois (03). Il est donc possible qu'un Président en exercice demeure au pouvoir pendant 15 ans<sup>10</sup> : Cette disposition rappelle la nostalgie des mandats présidentiels sous le système monopartiste. Par ailleurs, elle n'est pas non plus à l'abri de toutes les manipulations politiciennes pour permettre au Président de se maintenir au pouvoir durant de longues années. En effet, la limitation du nombre de mandats présidentiels ne fait pas partie des matières exclues des procédures de révision telles que énumérées par l'article 240. Au demeurant, bien qu'elle fixe à 30 ans la limite d'âge minimal pour être candidat(e) à une élection présidentielle (article 66), mais en revanche, elle ne fixe aucune limite d'âge maximal pour ne plus se représenter ; ceci peut être un danger pour l'alternance au pouvoir.

Enfin, cette constitution reconnaît la pluralité des partis politiques<sup>11</sup> ; ce qui justifie le concours financier que l'Etat est censé leur apporter (article 59). On peut cependant craindre une instrumentalisation de l'opposition politique<sup>12</sup>, dans la mesure où la loi reconnaît au Président de la République la compétence de désigner le Chef de

<sup>8</sup> Décret n° 62-207 du 31 juillet 1962 portant dissolution d'associations et partis politiques.

<sup>9</sup> Article 67 de la Constitution de 2015 prévoit que : « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct, au scrutin uninominal, à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celles-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé, vingt et un (21) jours après la proclamation des résultats par la Cour constitutionnelle, à un second tour ».

<sup>10</sup> Article 65 de la Constitution de 2015 prévoit que « Le Président de la République est élu pour un mandat de cinq (5) ans renouvelable deux fois ».

<sup>11</sup> Article 58 de la Constitution de 2015 pose que : « Les partis politiques se créent librement autour d'un idéal de paix, d'unité nationale et de développement socio-économique. Ils jouissent de la personnalité morale. L'adhésion à un parti politique est libre ».

<sup>12</sup> L'Article 63 de la Constitution de 2015 prévoit que : « L'opposition politique est reconnue en République du Congo. Elle ne peut subir de limites, quant à son existence et à ses activités démocratiques, que celles imposées à tous les partis politiques par la présente Constitution et la loi. La loi détermine le statut de l'opposition politique ».

désormais partie de la vie politique congolaise et cela, à une seule fin : se maintenir au pouvoir. Déjà en 1962, le Président de la République de l'époque décide de dissoudre les Partis politiques au moyen du Décret n° 62-207 du 21 juillet 1962 portant dissolution d'associations et partis politiques. Le 13 avril 1963, l'Assemblée Nationale adopte le Parti unique longtemps en gestation pour semble-t-il former une nation et favoriser le vouloir vivre collectif. En 1968, pendant le règne du Président Massamba-Débat est créé le Conseil National de la Révolution à cause de la pression des militaires ; Pourtant la Constitution du 8 décembre 1963 ne prévoit pas cette institution. Elle va être abrogée par un Acte fondamental. En octobre 2015, le Président actuel met fin à la Constitution du 20 janvier 2002, laquelle ne lui offrait plus la possibilité de se représenter. Il l'a fait remplacer par la Constitution du 6 novembre 2015 ce qui lui a permis de se représenter à l'élection présidentielle de mars 2016.

Enfin, les changements des Constitutions ont entraîné une instabilité dans l'existence de l'Etat tellement que les institutions et les régimes politiques ont proliféré. Si la France est à sa cinquième République depuis 1790 (date de la Proclamation de la République), il est difficile de connaître avec exactitude le nombre de Républiques qu'a connues le Congo depuis 1960. La question est d'une importance capitale qu'en tenant compte de la présente étude, l'on peut conclure le nombre des Républiques à sept (07) selon l'ordre suivant : La première République a été instaurée par la Constitution du 2 mars 1961 ; la deuxième par la Constitution du 8 décembre 1963 ; la troisième par la Constitution du 30 décembre 1969 ; la quatrième par la Constitution du 8 juillet 1979 modifiée par l'ordonnance n° 019/84 du 23 août 1984 ; la cinquième par la Constitution du 15 mars 1992 ; la sixième par la Constitution du 20 janvier 2002 ; la septième par la Constitution du 6 novembre 2015. Cette dernière Constitution, à cause de ses nombreuses incohérences, porte en elle les germes de l'instabilité institutionnelle. En effet, elle prévoit une kyrielle d'institutions, notamment les différents conseils consultatifs nationaux<sup>111</sup>, qui certainement ne survivront pas en cas de changement de régime au Congo. C'est pourquoi, il y a nécessité aujourd'hui de réviser cette Constitution de manière consensuelle sur un double plan : d'abord sur la mise en place des véritables institutions voulues par le peuple ; ensuite sur la limitation du nombre de mandats à deux, sur la fixation de la limite d'âge pour ne plus se représenter à une élection présidentielle.

## VII.2. L'échec de la démocratie.

Toutes les Constitutions du Congo dans leurs préambules condamnent l'accès au pouvoir par des moyens non démocratiques et son exercice de manière tyrannique. Le peuple est souverain et, il exerce sa souveraineté par ses représentants élus, par voie de référendum au moyen d'un suffrage universel, indirect, direct, égal et secret. Bien que le procédé de l'élection n'ait pas été mis en œuvre de la même manière sous le système du monopartisme que pendant le multipartisme, il convient de dire qu'il n'a pas été du tout respecté. Cela s'explique par la prolifération des coups d'Etat militaires (deux ayant échoué<sup>112</sup>) et autres complots de triste mémoire qui ont rythmé la vie politique congolaise depuis l'indépendance. La sortie des Présidents de la République est une éternelle histoire

<sup>111</sup> Conseil national du dialogue (article 227) ; Conseil consultatif des sages et des notabilités traditionnelles (article 230) ; Conseil consultatif de la femme (article 232) ; Conseil consultatif des personnes vivant avec handicap (article 234) ; Conseil consultatif de la jeunesse (article 236) ; Conseil consultatif de la société civile et des Organisations Non Gouvernementales (article 238).

<sup>112</sup> Le 23 mars 1970 : Coup d'Etat manqué du Lieutenant Pierre Kinganga.

Le 22 février 1972 : coup d'Etat manqué du Lieutenant Ange Diawara Farimaka.



## VII. Les conséquences des changements intempestifs des Constitutions en République du Congo.

Ces conséquences sont nombreuses et, l'on peut retenir : une instabilité institutionnelle chronique ; l'échec de la démocratie.

### VII.1. Une instabilité institutionnelle chronique.

En soixante (60) ans d'indépendance, la République du Congo a connu huit (08) Constitutions et huit (08) Actes fondamentaux. Ce qui ramène à seize (16) le nombre de tous ces textes. En d'autres termes, tous les trois (03) ans et six (06) mois, le Congo se dote d'une nouvelle loi fondamentale. La courte durée de ces textes fait du Congo un champion de l'instabilité. Le Parti Congolais du Travail est le plus grand promoteur de ces textes. Sous son règne, cinq (05) Constitutions ont été adoptées : la Constitution du 30 décembre 1969 ; la Constitution du 24 juin 1973 ; la Constitution du 8 juillet 1979 ; la Constitution du 20 janvier 2002 ; la Constitution du 6 novembre 2015. Sur les huit (08) Actes fondamentaux, quatre (04) ont été adoptés sous le Parti Congolais du Travail. Le Président actuel a dévoré à lui seul (en 36 ans de pouvoir) cinq (05) lois fondamentales dont trois (03) Constitutions et deux (02) Actes fondamentaux<sup>109</sup> : La Constitution du 8 juillet 1979 ; la Constitution du 20 janvier 2002 ; la Constitution du 6 novembre 2015 ; l'Acte fondamental du 24 octobre 1997. Il est le principal inspirateur de tous ces textes.

Les changements intempestifs des Constitutions ont des conséquences importantes : d'abord l'application d'une Constitution pendant longtemps permet de prendre en compte certaines réalités et les faire entrer dans les mœurs politiques. C'est de cette façon que naît la coutume constitutionnelle<sup>110</sup>. Dans le cas du Congo, il n'existe aucune coutume constitutionnelle alors qu'elle peut permettre une stabilité des institutions de la République.

Ensuite, ces changements ne permettent pas de consolider les institutions de la République. En 60 ans d'indépendance, la République du Congo a connu toutes sortes d'institutions : des gouvernements provisoires (sous Massamba-Débat en 1963) ; des institutions mixtes dans lesquelles des civils et des militaires cohabitent (Conseil National Révolutionnaire en 1968) ; des régimes militaires ou militarisés (Comité Militaire du Parti en 1977) sans oublier les institutions mises en place dans un contexte guerrier (1997). Il y a encore lieu de noter l'existence des exécutifs ; monocéphale, bicéphale et tripartite (c'est le cas avec la Constitution du 24 juin 1973) ; des parlements monocaméral et bicaméral ; des institutions avec prédominance du Parti unique ou Parti-Etat avec Assemblée Nationale ou sans Assemblée Nationale (Constitution du 30 décembre 1969). En outre, depuis l'indépendance jusqu'à ce jour, le Congo a expérimenté tous les régimes politiques classiques sans oublier les régimes d'exception ou de confusion des pouvoirs. Tous ces régimes ont été des échecs.

De plus, tous ces changements témoignent aussi du manque de volonté des dirigeants à respecter les textes qu'ils ont eux-mêmes adoptés. Les violations de la Constitution font

<sup>109</sup> L'Acte fondamental du 4 juin 1991 bien qu'adopté par la Conférence Nationale Souveraine, a été tout de même mis en application pendant qu'il est au pouvoir. Le 24 octobre 1997 il a institué un nouvel Acte fondamental.

<sup>110</sup> En France par exemple, aucune disposition de la Constitution du 4 octobre 1958 n'oblige le Président de la République de nommer un Premier Ministre au sein de la majorité parlementaire. Mais pour permettre au gouvernement de bien travailler et d'être stable, tous les Présidents de la 5<sup>ème</sup> République ont toujours nommé leur Premier Ministre au sein de la majorité parlementaire. La Constitution américaine ne fixe pas la durée du mandat présidentiel. Et, pourtant l'expérience montre que le mandat du Président a une durée de quatre (04) ans renouvelable une fois.

l'opposition, que loi indique comme étant le leader du parti politique qui a le plus grand nombre des députés à l'Assemblée nationale. Le Chef de l'opposition politique a rang de ministre.

### II.3. Les Constitutions absolument hostiles à l'alternance démocratique.

Ces Constitutions ont régi le pays de 1969 à 1991. Ce sont : la Constitution du 30 décembre 1969 adoptée par le Congrès constitutif du Parti Congolais du Travail (PCT) et promulguée au moyen de l'Ordonnance constitutionnelle n° 40/69/PCT du 31 décembre 1969 ; la Constitution du 24 juin 1973 et la Constitution du 8 juillet 1979.

Toutes ces constitutions ont la particularité de consacrer le PCT comme le parti officiel du Congo, donc Parti-Etat le Parti unique. La compétition politique n'est donc pas ouverte car seul le président du parti peut être Président de la République<sup>13</sup>.

Ainsi, cette confusion au sommet du pays explique que les instances du Parti jouent un rôle déterminant et fondamental dans la désignation des gouvernants de l'État, qu'il s'agisse du Président de la République ou encore des députés à l'Assemblée Nationale. À titre illustratif, conformément aux articles 37 des deux constitutions<sup>14</sup>, il revenait bien au Congrès du PCT d'élire le président de la République. C'est de cette manière qu'il fallait comprendre qu'à la fin du mois de mars 1979, il a fallu convoquer un Congrès extraordinaire, qui a élu le Colonel Denis Sassou Nguesso Président de la République le confirmant concomitamment dans ses fonctions de chef du Parti.

Dans le même sens, Il appartient au Congrès de renouveler ou non le mandat du Président de la République après cinq années d'exercice du pouvoir. En cas de vacance de pouvoir, c'est toujours le même organe qui est compétent pour élire le nouveau chef de l'État<sup>15</sup>.

Concernant la mise en place des autres institutions, la situation n'est pas différente. L'élection demeure une formalité dans la mesure où ce sont les instances du Parti qui décident. Le rôle du Comité Central du PCT dans la mise en place de l'Assemblée nationale Populaire est très illustratif dans la Constitution de 1973<sup>16</sup> et inexistant de celle de 1969.

Concrètement, il revenait au Comité central du PCT de mener des consultations à la base pour arrêter la liste des candidat(e)s en fonction du nombre de sièges à pourvoir à l'Assemblée nationale populaire. Toutes les Assemblées nationales de cette période ont

<sup>13</sup> Articles 36 des Constitutions de 1969 et de 1973. Le Président du Parti Congolais du Travail est Président de la République et Chef de l'État. Il incarne l'unité nationale, et veille au respect de la constitution et au fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Il assure la continuité de l'Etat. Il est garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords internationaux ». Cf. Articles 36 des Constitutions de 1969 et 1973.

<sup>14</sup> Les articles 37 des Constitutions de 1969 et 1973 prévoyait que « Le Président de la République est élu pour 5 ans par le Congrès ».

<sup>15</sup> En vertu de l'article 40 de la Constitution du 24 juin 1973. « En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par un plénum réunissant les membres du Comité central et de l'Assemblée nationale populaire, statuant à la majorité absolue des membres composant le plénum, les fonctions de Président de la République à l'exception des pouvoirs prévus par les articles 38 alinéa 1er, 41, 43, 44 ; 45, 46 et 47 sont provisoirement exercées par le Président de l'Assemblée nationale populaire ». Le Congrès du parti est convoqué dans les trois mois qui suivent la constatation de la vacance en vue d'élire le nouveau Président de la République ».

<sup>16</sup> Article 48 de la Constitution du 24 juin 1973 prévoyait que : « Le Parlement est constitué par une Assemblée nationale populaire unique dont les membres élus sur une liste nationale pour 5 ans portent le titre de Député. La liste nationale des candidats à l'Assemblée nationale populaire ainsi que celle des suppléants est arrêtés par le Comité central ».

été quasiment monocolors<sup>17</sup>, sinon acquises au PCT et obéissant à une répartition des membres par catégorie professionnelle<sup>18</sup>. Parfois, la répartition des membres à l'Assemblée nationale populaire se faisait par quotas<sup>19</sup>.

Pour terminer, l'on peut dire que toutes ces Constitutions n'ont pas été démocratiques, même si par moment, elles font référence à des principes qui renvoient à un système démocratique.

Toutefois les organisations de la société civile jouent un rôle important dans la promotion et la défense des droits humains. S'agissant de la promotion, ces organisations développent des projets d'information, de formation, d'éducation et de sensibilisation à la connaissance des droits humains et des devoirs de la personne humaine. Plusieurs canaux sont utilisés pour faire ce travail de promotion : organisation des émissions radiodiffusées ; affichage des banderoles sur les places publiques ; sessions de formation ; distribution des supports sur les droits humains ; causeries-débats ; forums ; ateliers...

S'agissant de la défense, beaucoup d'organisations ont mis en place des mécanismes d'accompagnement en justice des victimes des violations des droits humains indigentes, qui les saisissent au moyen des plaintes. L'on peut citer : la Commission Diocésaine Justice et Paix de Pointe Noire (CDJP-PNR)<sup>108</sup> ; la Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme (RPDH) ; La Fondation Azur développement dans la lutte contre les violences faites aux femmes. D'autres se battent pour l'amélioration de la législation en supprimant les dispositions discriminatoires vis-à-vis de la femme. C'est le cas de l'Association des Femmes Juristes du Congo.

Malheureusement, malgré la mise en place de toutes ces activités de sensibilisation, la réalité montre que la culture des droits humains tarde à s'enraciner dans la société congolaise. Les causes sont nombreuses : la méconnaissance des droits humains par la grande majorité de la population ; l'ignorance des voies de recours à utiliser en cas de violation ; la pauvreté car elle entrave l'accès à la justice pour les personnes démunies ; le retard dans la mise en œuvre des procédures judiciaires ; le manque de confiance en l'appareil judiciaire ou administratif soupçonné d'être corrompu à outrance ; la mainmise des gouvernants sur l'appareil judiciaire et, de nombreux citoyens ne croient ni en l'indépendance de la justice, ni en l'impartialité des Juges.

<sup>17</sup> Le candidat au Parlement n'est pas nécessairement membre du Parti, conformément à la loi électorale du 10 mai 1979.

<sup>18</sup> Sous la Constitution de 1979, sur 153 députés à l'Assemblée nationale, l'on comptait : 109 fonctionnaires ; 14 militaires ; 07 paysans ; 11 agents d'entreprises d'Etat ou para-étatiques.

<sup>19</sup> En 1979, les 153 sièges de l'Assemblée nationale populaire sont répartis entre les représentants du Parti (69 sièges), ceux des organisations de masse (36), ceux de l'armée (10), ceux des régions et de Brazzaville (20) et ceux des ouvriers (18).

<sup>108</sup> Depuis le 06 juillet 2018, l'Evêque de Pointe Noire avait signé un décret mettant en place un groupe d'avocats du barreau de Pointe Noire qui appuie bénévolement la CDJP dans l'accompagnement devant les juridictions et autres institutions les victimes et les ayants-droits des victimes des violations des droits humains.



La Charte des Droits et libertés est adoptée le 29 mai 1991 à la Conférence Nationale Souveraine. Ce texte figurera en bonne place dans les préambules des Constitutions du 15 mars 1992, 20 janvier 2002 et 6 novembre 2015. Cette Charte a donc une valeur constitutionnelle<sup>102</sup>.

Pour promouvoir ces droits et libertés fondamentaux de sorte qu'ils soient intériorisés par les populations, les Constitutions du 20 janvier 2002 et 6 novembre 2015 prévoient pour la première fois dans l'histoire du Congo, plusieurs institutions chargées de promouvoir les droits humains. L'on peut citer : La Commission Nationale des Droits de l'Homme (articles 167 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 214 de la Constitution du 6 novembre 2015), organe chargé du suivi de la promotion et de la protection des droits de l'Homme ; le Médiateur de la République (articles 163 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 200 de la Constitution du 6 novembre 2015), autorité indépendante chargée de simplifier et d'humaniser les rapports entre l'administration et les administrés. Les modalités<sup>103</sup> de la saisine du Médiateur de la République sont définies par ces Constitutions. Pour ramener certaines catégories de personnes (jugées vulnérables) à un même niveau de jouissance effective des droits et libertés fondamentaux que le reste de la population, la Constitution du 6 novembre 2015 prévoit la création de certains organes particuliers. Ceux-ci ont pour vocation d'émettre des avis, faire des propositions au Gouvernement en vue de l'encourager à prendre des mesures spéciales ou correctives. Le Conseil consultatif de la femme<sup>104</sup> et le Conseil consultatif des personnes vivant avec handicap<sup>105</sup> ont été créés pour atteindre cet objectif.

Au niveau du Gouvernement, des ministères vont être créés pour promouvoir et vulgariser les droits humains. L'on peut citer : Le Ministère de la Justice<sup>106</sup>, chargé des droits humains, de la promotion et de la protection des peuples autochtones créé en 2002 ; Le Ministère de la femme et chargé de l'intégration de la femme au développement créé en 1992 sous le Président Pascal Lissouba ; Le Haut-Commissariat chargé des personnes handicapées<sup>107</sup> créé en 1992 ; Le ministère de la jeunesse et de l'instruction civique sans oublier le Haut-Commissariat chargé de l'instruction civique.

<sup>102</sup> La question de la valeur juridique du préambule de la Constitution s'est posée en France lors de la création de la Vème République : le Préambule de la Constitution devait-il figurer sur le bloc de constitutionnalité ? Devait-on donner une valeur constitutionnelle aux textes cités dans le préambule de la Constitution ? Par sa décision fondatrice sur la liberté d'association du 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel a donné une valeur constitutionnelle au préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 et donc aux textes cités : Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. En consacrant des textes qui n'étaient que déclaratoires, le Conseil constitutionnel s'est érigé en protecteur des droits et libertés des citoyens et en garant de l'Etat de droit. En 2004, une loi constitutionnelle a modifié le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 afin d'y citer une Charte de l'environnement qui fait ainsi désormais partie, elle aussi du bloc de constitutionnalité.

<sup>103</sup> « Toute personne, physique ou morale, qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme public n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qui lui est dévolue, peut, par une requête individuelle, saisir le médiateur de la République » Cf. Articles 165 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 202 de la Constitution du 6 novembre 2015.

<sup>104</sup> Article 232 : Il est institué un Conseil consultatif de la femme chargé d'émettre des avis sur la condition de la femme et de faire au Gouvernement des suggestions visant à promouvoir l'intégration de la femme au développement.

<sup>105</sup> Article 234 : Il est institué un Conseil consultatif des personnes vivant avec handicap chargé d'émettre des avis sur la condition de la personne vivant avec handicap et de faire au Gouvernement des suggestions visant une meilleure prise en charge de la personne vivant avec handicap.

<sup>106</sup> Le Ministère de la Justice a toujours existé depuis l'indépendance. C'est en 2002 qu'on lui ajoute le volet des droits humains, de la promotion et de la protection des peuples autochtones.

<sup>107</sup> Ce Commissariat n'existe plus depuis le retour au pouvoir de l'actuel Président de la République.

### III. L'organisation de l'État sous l'empire des différents textes constitutionnels.

Nous envisagerons cette organisation au niveau des principales institutions concernées par la séparation des pouvoirs : d'une part, au niveau du pouvoir exécutif, et de l'autre, du pouvoir législatif.

#### III.1. L'organisation du pouvoir exécutif.

Dans l'histoire constitutionnelle congolaise, la structuration du pouvoir exécutif n'est pas unique, au contraire, certains textes fondamentaux prévoient un organe exécutif monocéphale ; d'autres un exécutif bicéphale ; quelques rares fois, il est même ternaire.

**L'exécutif monocéphale :** selon ce type d'organisation, le Président de la République est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, nomme les membres du gouvernement et détermine leurs attributions. Ces derniers sont responsables devant lui et, il met fin à leurs fonctions. Il préside les Conseils des ministres. Dans cette configuration, le pouvoir exécutif c'est le chef de l'État. Les Constitutions de mars 1961, et de janvier 2002 présentent bien cette organisation. Ainsi, l'article 9 de la Constitution du 2 mars 1961 prévoyait que « Le Président de la République est détenteur exclusif du pouvoir exécutif. Il est Chef du Gouvernement ». Quant à l'article 74 de la Constitution de 2002 il posait que « Le Président de la République nomme les ministres qui ne sont responsables que devant lui. Il met fin à leurs fonctions. Il fixe, par décret, les attributions de chaque ministre... ».

Cependant, selon les Constitutions, il arrive que le Président de la République puisse déléguer une partie de ses compétences à un ministre ou même à un premier ministre donnant l'apparence d'un régime bicéphale. C'est ce qui arriva dans les années 2000 lorsque sous l'empire de la Constitution de 2002 un premier ministre fut nommé. Sur le plan constitutionnel, ceci ne change en rien l'architecture monocéphale du régime, puisque que constitutionnellement le Président de la République conservait l'essentiel de ses prérogatives et le premier ministre n'exerçait le pouvoir réglementaire que par délégation.

Pendant le monopartisme, le Congo a également connu un exécutif monocéphale sous la Constitution du 30 décembre 1969 : Le Conseil d'Etat était l'organe exécutif et administratif supérieur de la République Populaire du Congo (article 49) c'est-à-dire le gouvernement du pays. Il revenait au Président de la République, qui en est lui-même le Président, de nommer les membres. Toutefois, les instances du Parti et notamment le comité central avait préséance sur lui. Cette préséance se manifestait de deux manières : en premier lieu, lors de la nomination du Vice-président du Conseil d'Etat, le Comité central disposait du pouvoir de proposition ; ensuite, en cas de révocation, il lui revenait aussi de prendre cette initiative et de la soumettre au Président de la République (art.38). Par ailleurs, le chef de l'Etat disposait seul du pouvoir de nomination des autres membres du Conseil d'Etat qui étaient responsables devant lui seul (art.50). Cependant, l'existence d'un Conseil d'Etat à côté du Président de la République peut donner l'apparence d'un exécutif bicéphale, il en est rien en réalité. En effet, sur un plan matériel, bien qu'il existait un Vice-Président, l'équivalent d'un Premier ministre qui dirigeait l'action du Conseil d'Etat, assurait l'exécution des lois et ordonnances et exerçait le pouvoir réglementaire ; faisant penser à une diarchie au sommet de l'Etat, cet exercice du pouvoir réglementaire se faisait sous le contrôle du Chef de l'Etat (article 51), par conséquent, il n'existait pas de pouvoir réglementaire autonome pouvant nous emmener à conclure sur l'existence d'un bicéphalisme.

L'expérience de l'exécutif monocéphale a été également mise en œuvre lors des périodes de transition, notamment en 1997. En effet, l'Acte fondamental du 24 octobre 1997<sup>20</sup> présentait un exécutif dans lequel le Président de la République était le seul détenteur du pouvoir exécutif. De ce fait, il présidait le Conseil des ministres, était le Chef du Gouvernement, à ce titre, nommait les ministres et mettait fin à leurs fonctions. Par ailleurs, Il exerçait seul le pouvoir réglementaire (articles 36, 37,38 et 39). Quant aux ministres, des simples agents d'exécution des tâches présidentielles.

**L'exécutif bicéphale :** C'est celui dans lequel il existe une diarchie au sommet du pouvoir exécutif. Dans ce type d'organisation, l'on trouve un Président de la République, Chef de l'exécutif, puis un Premier ministre, Chef du Gouvernement. Cette architecture institutionnelle est prévue dans les Constitutions du 15 mars 1992 et celle du 6 novembre 2015 et se manifeste au moins de trois façons : dans la formation du Gouvernement, dans la détermination de la politique générale de la nation et dans l'exercice du pouvoir réglementaire.

Concernant la formation du gouvernement, s'il revient au Président de la République de nommer le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, ce dernier participe pleinement à la formation du Gouvernement dans la mesure où c'est sur la base de ses propositions que le Président de la République nomme les autres membres du Gouvernement comme le précisent les articles 75 de la Constitution du 15 mars 1992 et 83 de la Constitution du 6 novembre 2015.

Pour ce qui est de la détermination et la conduite de la politique générale de la nation, quelques nuances méritent d'être relevées. Il arrive que les deux acteurs collaborent dans ce sens. C'est le cas dans la Constitution du 6 novembre 2015, puisque l'article 99 prévoit que : « Le Premier ministre, en concertation avec le Président de la République, détermine la politique économique et sociale de la nation ». Toutefois, au nom de l'irresponsabilité politique du président de la République dans les régimes parlementaires, le Premier ministre est seul responsable de la conduite de la politique économique et sociale de la nation devant l'Assemblée nationale, comme le pose l'article 100.

En revanche, dans la Constitution du 15 mars 1992, le Gouvernement détermine et conduit seul la politique de la nation. Il est responsable non seulement devant l'Assemblée nationale<sup>21</sup>, mais aussi devant le Président de la République<sup>22</sup>. Il s'agissait donc d'un régime parlementaire dualiste. Cependant, la responsabilité politique du Gouvernement devant le chef de l'Etat, même lorsqu'elle n'est pas textuellement affirmée est induite, puisque le chef de l'Etat dispose du pouvoir de nommer le Gouvernement et son chef et de le révoquer comme dans la Constitution de 2015.

C'est véritablement pendant la période de transition démocratique en 1991 que la République du Congo, fait l'expérience d'un exécutif bicéphale. En effet, l'Acte fondamental du 4 juin<sup>23</sup> 1991 portant organisation des pouvoirs publics durant la période

En mars 1977, plusieurs personnes ont été exécutées au petit matin suite à leur condamnation par la Cour martiale. La peine de mort a été pratiquée, dans certains cas sans qu'elle ne soit ordonnée par une quelconque juridiction<sup>98</sup>. Parfois, pour des raisons politiques, des atteintes ont été portées contre le respect de la dignité humaine. Ainsi, durant toute la période du monopartisme, des citoyens arrêtés ont été d'office déclarés coupables (au mépris du principe de la présomption d'innocence) de crimes contre la révolution avant même que des procès n'aient été organisés contre elles. Elles ont été exposées<sup>99</sup> au regard des populations (masses populaires) dans des espaces publics comme de simples objets. Les différents conflits armés que le Congo connaît depuis plus d'une vingtaine d'années ont été accompagnés de nombreuses atteintes à la dignité humaine parmi lesquelles les viols des femmes et autres violences physiques sur les populations. Aujourd'hui, les violences policières portent de plus en plus atteinte au respect de la dignité humaine. Dans le cadre de la lutte contre le banditisme les forces de sécurité procèdent à des interpellations des jeunes supposés être des « bébés noirs<sup>100</sup> », lesquels sont exécutés systématiquement, parfois en public sans autre forme de procès.

### **VI.3. La vulgarisation et la mise en place des mécanismes promotion des droits et libertés fondamentaux.**

Les droits humains et libertés fondamentaux, comme cela a été relevé dans la section précédente, figurent bien dans les différentes Constitutions y compris certains actes fondamentaux<sup>101</sup> qui ont régi la République du Congo à différentes périodes de son histoire. Qu'à cela ne tienne, il convient de relever que les droits humains n'ont pas été promus depuis l'indépendance jusqu'à la tenue de la Conférence Nationale Souveraine. Les droits humains et libertés fondamentaux sont quasiment méconnus de la grande majorité de l'opinion publique. Les premières Constitutions, notamment celles de mars 1961 et de décembre 1963 ne prévoient pas des mécanismes en vue d'assurer leur promotion ou leur vulgarisation. Il n'existe pas non plus des textes juridiques particuliers sur les droits humains et libertés fondamentaux. À cela, l'on peut relever le contexte idéologique marqué par l'application des principes du marxisme-léninisme. Au cours de cette période, il n'existe pas non plus des institutions de vulgarisation des droits humains et libertés fondamentaux au niveau gouvernemental. La société civile travaillant sur la défense des droits humains et sur d'autres questions de société n'existe pas. En effet, les idéaux véhiculés par le Parti-Etat passent avant les autres valeurs. De toute évidence, les droits et libertés fondamentaux sont en berne.

À l'orée de la tenue de la Conférence Nationale Souveraine, l'on assiste à un changement de la donne. Les premières organisations de défense des droits humains voient le jour. Dans l'opinion, les droits humains et libertés fondamentaux passent comme une idée nouvelle. Sur le plan juridique, de nouveaux textes sur la protection des droits humains sont adoptés.

<sup>98</sup> Le Cardinal Emile Biayenda a été exécuté le 22 mars 1997 par des officiers de l'Armée congolaise alors qu'il n'a jamais été condamné par la Cour martiale après l'assassinat du Président Marien Nguabi.

<sup>99</sup> Le Samedi 8 novembre 1969, les Brazzavillois sont invités à aller voir les armes, les munitions saisies ainsi que les personnes arrêtées. Dimanche 9 novembre, les membres du Cnr ont décidé de créer une cour martiale devant « connaître, dans les délais les plus courts, les atteintes spéciales à la révolution ».

<sup>100</sup> Expression par laquelle on désigne de groupes des jeunes adolescents, qui se livrent à des actes de criminalité dans les grandes agglomérations de la République du Congo.

<sup>101</sup> L'Acte fondamental du 5 août 1968 dans son premier document annexe reprend tout le titre II (Des libertés publiques et de la personne humaine) de la Constitution du 8 décembre 1963. Les Actes fondamentaux du 4 juin 1991 et 24 octobre 1997 consacrent leurs titres II aux droits fondamentaux.



protection des droits humains que tous les droits trouvent leur fondement dans la dignité inhérente à la personne humaine. Tel que rendu par ces articles, le principe du respect de la dignité humaine traduit dans une autre mesure tous les principes de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits humains. En d'autres termes, aucune séparation stricte ne peut être envisagée entre le droit à la vie et le droit à la santé ou à l'alimentation d'une part, ou entre le droit au respect de la liberté humaine et le droit à l'inviolabilité du domicile, d'autre part. Par conséquent, l'on peut considérer le respect de la dignité humaine comme un principe matriciel.

Le respect de la dignité humaine a aussi pour corolaire le respect de l'intégrité physique de la personne humaine. Ainsi, si les Constitutions du 30 décembre 1969 et 24 juin 1973 n'interdisent pas clairement la torture. Cependant toutes les Constitutions qui ont régi le pays depuis 1991 sont formelles sur cette question ; pour s'en convaincre, il suffit de lire l'article 16 de la constitution de 1992 qui prévoit que : « Tout acte de torture, tout traitement cruel, inhumain ou dégradant sont interdits. Quiconque se rend coupable d'actes énoncés au présent article est puni conformément à la loi » ; mais aussi, l'article 10, alinéa 3 de la Constitution de 2002 qui précise que « Tout individu, tout agent de l'Etat, toute autorité publique qui se rendrait coupable d'acte de torture ou de traitement cruel et inhumain, soit de sa propre initiative, soit sur instruction, est puni conformément à la loi » ; et enfin, l'article 11, alinéa 2 de la Constitution de 2015 d'après qui « Tout acte de torture, tout traitement cruel, inhumain ou dégradant est interdit ». Ce dernier texte suprême va jusqu'à abolir la peine de mort en son article 8, alinéa dernier qui stipule que : « La peine de mort est abolie ». Dans le même sens, l'interdiction de la torture signifie aussi le droit pour tout citoyen, tout individu, tout agent de l'État de s'opposer à l'exécution d'un ordre reçu lorsque celui-ci porte atteinte aux droits et libertés de la personne humaine (articles 17 de la Constitution du 15 mars 1992 et 10 de la Constitution du 20 janvier 2002). C'est dans cet élan que toute personne arrêtée, détenue doit être traitée avec humanité et que le pouvoir judiciaire, gardien des libertés individuelles est tenu d'assurer le respect de ce principe. C'est pourquoi, pour protéger les individus, toutes les Constitutions congolaises reconnaissent à tous les citoyens, qui subissent des préjudices du fait d'autres individus, de l'État ou des fonctionnaires, le droit d'introduire des requêtes auprès des organes appropriés de l'Etat ou de porter plainte devant les tribunaux<sup>93</sup>.

Cependant, il existe des écarts entre le droit et la réalité. En effet, la torture, les peines cruelles, les traitements inhumains ou dégradants sont pratiqués de manière courante depuis l'indépendance jusqu'à ce jour et il arrive encore que des personnes meurent en détention dans les Commissariats de Police<sup>94</sup> et dans les Brigades de Gendarmerie<sup>95</sup>, dans les prisons<sup>96</sup> ou d'autres centres de détention illégale<sup>97</sup>, du fait de la torture. Suite à toutes ces atteintes à la dignité de la personne humaine, l'on assiste depuis toujours à une banalisation du droit à la vie. Sous le monopartisme, la peine de mort a été couramment pratiquée à l'issue des procès contre les coupables des crimes contre la révolution.

<sup>93</sup> Même pendant l'ère monopartiste ce droit est reconnu : « Les citoyens congolais ont le droit d'introduire des requêtes auprès des organes appropriés de l'Etat ». Cf. Article 27, Constitution du 30 décembre 1969.

« Tout citoyen congolais a le droit de porter plainte devant les tribunaux contre les organes du pouvoir de l'Etat ou contre les fonctionnaires de qui il aura subi un préjudice ». Cf. Article 28, Constitution du 30 décembre 1969

<sup>94</sup> Le 13 novembre 2000, 12 personnes décèdent par asphyxie dans une cellule du Commissariat de Police de Tié-Tié à Pointe Noire. Le 28 juillet 2018, 13 jeunes meurent dans le Commissariat de Chaconat, à Brazzaville.

<sup>95</sup> Le 15 août 2019, Goma Blanchiny Carel est torturé par un groupe de Gendarmes et meurt des suites de ses blessures dans les geôles de la Brigade de Gendarmerie de Tsiali, à Pointe Noire.

<sup>96</sup> Le Colonel Marcel Ntsourou (Officier supérieur des Forces Armées Congolaises, ancien Secrétaire Général Adjoint du Conseil de Défense et de Sécurité) est mort en prison le 17 février 2017 suite à des mauvais traitements.

<sup>97</sup> Le 20 janvier 2019, le Commandant Magloire Servais Babissat est mort en détention dans le camp de la base aérienne militaire de Pointe Noire. Des marques de violences corporelles ont été retrouvées sur sa dépouille mortelle, le jour de ses funérailles le 4 avril 2019.

de transition mettait en place un Gouvernement avec un Premier Ministre détenteur de l'essentiel des prérogatives exécutives. Par ailleurs, Il ne s'agissait pas d'un Premier Ministre nommé par le Président de la République, mais élu par la Conférence Nationale Souveraine. De ce point de vue, on serait presque tenté de dire qu'il était l'équivalent du Président de la République tenant compte des prérogatives qui lui étaient reconnues et de son mode de désignation. Par conséquent, il était le Chef du Gouvernement, Président du Conseil des Ministres et Chef suprême des armées (article 40) ; c'est lui qui nommait les autres membres du gouvernement et mettait fin à leurs fonctions (article 41) ; il dirigeait l'action du gouvernement et, en sa qualité de responsable de la défense nationale, mettait en mouvement les troupes après avis du Conseil Supérieur de la République (article 42). Le caractère parlementaire du régime se manifestait en ce que sa responsabilité pouvait être engagée devant le Conseil Supérieur de la République, dans son rôle de chambre législative. Pour mieux marquer son indépendance, le Président de la République ne pouvait le démettre. Concernant ce dernier, son rôle dans la vie de l'Etat ou dans le fonctionnement des institutions est presque inexistant. Il se limite à l'accréditation des ambassadeurs et des envoyés auprès des puissances étrangères et des organisations internationales d'une part et, à l'exercice du droit de grâce d'autre part (articles 37 et 38). Nous sommes dans l'expression manifeste d'une diarchie au sommet de l'Etat.

**L'exécutif à trois composantes :** c'est une expérience unique dans l'histoire du Congo instaurée par la Constitution du 24 juin 1973. L'organe exécutif comprend trois composantes : Le Président de la République, le Conseil d'État et le Conseil des ministres.

Le Président de la République est le président du Conseil d'État. Il nomme le Premier Ministre, sur décision du Comité Central et met fin à ses fonctions (article 38). Sur proposition du Premier ministre, il nomme en Conseil d'État les autres membres du Conseil des ministres et met fin à leurs fonctions (article 39).

Le Président de la République est aussi Président du Conseil d'État, qui est l'organe exécutif supérieur de la République Populaire du Congo (article 64). Ce Conseil est composé des membres du Bureau Politique ; des membres du Bureau de l'Assemblée Nationale Populaire ; du Premier ministre.

Mais le Conseil d'État n'est pas l'organe de gestion courante des affaires de l'État. Cependant, il exerce un rôle de suivi de l'action gouvernementale<sup>24</sup>. Dans ce sens, il a le droit de siéger une fois par mois soit pour préciser en cas de besoin les orientations de l'action gouvernementale sous forme de directives ou de décisions, soit pour contrôler l'exécution des tâches confiées au Conseil des Ministres (article 65).

Le Conseil des ministres, quant à lui, est l'organe exécutif administratif supérieur de la République Populaire du Congo. Il est chargé de l'exécution des tâches politiques, sociales et culturelles qui lui sont confiées par les lois et par le Conseil d'État. Il comprend un Premier ministre et d'autres ministres. Ce Premier ministre a des pouvoirs réels car il est Chef du Gouvernement et Président du Conseil des Ministres. À ce titre, il dirige, coordonne et contrôle l'action des ministres, mais rend compte au Président de la République, Président du Conseil d'État, devant lequel il est responsable. Quant aux ministres, ils sont responsables

<sup>24</sup> Cette attribution du Conseil d'Etat lui fait jouer quelque part le rôle d'un Parlement ou de l'Assemblée Nationale.

devant lui (article 71), quand bien même que c'est le Président de la République qui met fin à leurs fonctions. Il s'agit d'un paradoxe, car la responsabilité se manifeste à travers la possibilité de révocation comme sanction. Enfin, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire (article 70, alinéa 1<sup>er</sup>), ce qui prouve que le Conseil des ministres à travers le Premier Ministre, existait véritablement sur le plan institutionnel

### III.2. L'organisation du pouvoir législatif.

Dans l'histoire de l'institution camérale, il existe deux types d'organisations : le Parlement monocaméral et le Parlement bicaméral. Ce sont ces deux types d'organisations qui ont marqué l'histoire de l'institution législative en République du Congo. Toutefois, pour être tout-à-fait complet, il faut noter l'absence du Parlement à certains moments de l'histoire du Congo.

**Le Parlement monocaméral :** C'est le type de Parlement qui a marqué le Congo de l'indépendance jusqu'en 1991 puis en 1997. En effet, il s'agit d'un Parlement composé d'une seule chambre dont les dénominations ont varié selon les Constitutions, les périodes voire les circonstances. Tantôt elle a porté le nom d'Assemblée Nationale, tantôt d'Assemblée Nationale Populaire, parfois de Conseil Supérieur de la République ou encore de Conseil National de Transition. Leur mise en place n'a pas été non plus faite de la même manière. Les Constitutions de 1961, 1963, 1969, 1979 sans oublier les Actes fondamentaux du 4 juin 1991 et 24 octobre 1997 ont institué ce type de Parlement.

La Constitution du 2 mars 1961 dispose en son article 24 : « Le parlement est constitué par une assemblée unique. Cette assemblée porte le nom d'Assemblée Nationale et ses membres le titre de députés ». Le peuple participe activement à la mise en place de cette Assemblée : « Les députés à l'Assemblée Nationale sont élus au suffrage universel direct sur une liste nationale complète. La durée de la législature est de cinq ans » (article 5). Les conditions de participation ont été fixées par la Loi n° 33-61 du 20 juin 1961 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale.

La Constitution du 8 décembre 1963 reprend presque en des termes identiques les dispositions de l'article 5 de la Constitution du 2 mars 1961. Son article 17 pose que : « Le parlement est constitué par une Assemblée nationale dont les membres élus au suffrage universel direct et secret pour cinq ans portent le titre de député ». Sous l'empire de cette Constitution, le peuple est intervenu pour élire ses députés.

Les Actes fondamentaux que le Congo a connus, ont également institué des parlements monocaméraux portant des noms spécifiques, lesquels en réalité traduisent leur instauration de manière exceptionnelle. À ce propos, l'Acte fondamental du 4 juin 1991 portant organisation des pouvoirs publics durant la période de transition, prévoyait un Parlement à chambre unique dénommé : Conseil Supérieur de la République (CSR). Il s'agit d'un vrai parlement avec des membres, qui portent le titre de Conseiller (article 50) et dont les missions énumérées à l'article 51 sont entre autres de : Suivre et contrôler l'exécution des décisions de la Conférence Nationale ; exercer la fonction législative ; contrôler l'exécutif. C'est devant le Conseil Supérieur de la République que le gouvernement est responsable (article 45, dernier alinéa). L'Acte fondamental du 24 octobre 1997 s'inscrit dans la même optique. Son article 50 pose que : « Le Conseil national de transition est l'organe législatif de transition. Il est constitué par une chambre composée de soixante-

En effet, l'on assiste à une étatisation de la terre car elle est la propriété du peuple<sup>86</sup> ou de l'État<sup>87</sup>. De même, l'État est un acteur économique<sup>88</sup> de premier plan et exerce un contrôle général sur le secteur de l'économie privée, tout cela en vue de protéger les intérêts vitaux du peuple. En d'autres termes, la liberté d'entreprendre est très contrôlée, bien que les Constitutions de l'ère monopartiste ne remettent pas en cause le droit de propriété privé<sup>89</sup>. Le droit de propriété est bien encadré dans la mesure où son usage ne doit se faire au détriment de la collectivité.

Bien que diamétralement opposées, ces deux conceptions se rejoignent sur certains aspects, notamment celui de l'égalité des droits entre l'homme et la femme dans tous les domaines de la vie sociale. Pour un travail égal, la femme a droit au même salaire que l'homme. Elle jouit du même droit en matière d'assurance sociale, selon les articles 18 alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution du 30 décembre 1969 et 17 de la Constitution du 24 juin 1973. Les Constitutions du 15 mars 1992<sup>90</sup>, 20 janvier 2002<sup>91</sup> et 6 novembre 2015 consacrent aussi le principe de l'égalité du genre ; mention spéciale pour celle de 2015 qui pose en plus de l'égalité le principe de la parité dans le but de promouvoir la représentativité de la femme à toutes les fonctions politiques, électives et administratives (article 17, alinéa 2 de la Constitution du 6 novembre 2015).

### VI.2. L'importance accordée au respect de la dignité humaine dans les Constitutions congolaises.

Toutes les Constitutions congolaises affichent une grande unanimité concernant le respect de la dignité de la personne humaine. Dans cette perspective, cette question ne peut être dissociée de celle du caractère sacré de la personne humaine, du respect du droit à la vie<sup>92</sup> et du principe de l'inviolabilité de la liberté de la personne humaine. Ainsi, le respect de la dignité de la personne humaine apparaît comme le fondement de tous les autres droits fondamentaux car il implique le libre développement de la personnalité humaine dans ses dimensions psychologique, intellectuelle, spirituelle, matérielle et sociale, dans le respect des droits d'autrui et des bonnes mœurs. Les articles 5, 10 et 7 respectivement des Constitutions du 8 décembre 1963, 15 mars 1992 et 20 janvier 2002 rendent bien compte du contenu que l'on doit donner au principe de la dignité humaine. Ce qui laisse dire, comme cela apparaît dans les préambules de divers instruments juridiques internationaux de

<sup>86</sup> « La terre est propriété du Peuple. Nul droit foncier ou coutumier ne saurait être valablement opposé à toute initiative de mise en valeur de la terre par l'Etat ou les collectivités locales. Chacun dispose librement du produit de la terre, fruit de son propre travail. L'Etat au nom du Peuple réglemente en tant que de besoin la jouissance individuelle ou collective de la terre ». Cf. Article 31, Constitution du 30 décembre 1969.

<sup>87</sup> « Tous les terrains nus ou mis en valeur, propriétés à quelque titre que ce soit des personnes physiques ou morales appartiennent à l'Etat en tant qu'institution du peuple congolais. Les titres fonciers et les droits coutumiers sont abolis. Toutefois, chacun dispose librement du produit de la terre, fruits de son propre travail ». Cf. Article 31, Constitution du 24 juin 1973.

<sup>88</sup> « Afin de protéger les intérêts vitaux du Peuple, d'élever son niveau de bien-être et d'exploiter toutes les possibilités et toutes les forces économiques, l'Etat dirige la vie et le développement économique selon un plan général. En s'appuyant sur le secteur économique de l'Etat et sur celui des coopératives, il exerce un contrôle général sur le secteur de l'économie privée ». Cf. Article 32 des Constitutions du 30 décembre 1969 et du 24 juin 1973.

<sup>89</sup> « La propriété privée ainsi que le droit d'héritage sur les biens privés sont garantis. Nul ne peut user de son droit de propriété privée au préjudice de la collectivité. La limitation de la propriété peut, lorsque l'intérêt général l'exige, être prononcée par un acte de gouvernement. L'expropriation ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi ». Cf. Article 33 des Constitutions du 30 décembre 1969 et 24 juin 1973.

<sup>90</sup> Article 11 : « L'Etat assure l'égalité de tous les citoyens devant la loi, sans discrimination d'origine, de situation sociale et matérielle, d'appartenance raciale, ethnique et régionale, de sexe, d'instruction, de langue, d'attitude vis-à-vis de la religion et de la philosophie, du lieu de résidence. Il respecte tous les droits et libertés dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. L'Etat a le devoir de veiller à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme et d'assurer la protection de ses droits dans tous les domaines de la vie privée et publique tels que stipulés dans les déclarations et conventions internationales ratifiées par le Congo ». Cf. Article 11.

<sup>91</sup> « La femme a les mêmes droits que l'homme. La loi garantit et assure sa promotion et sa représentativité à toutes les fonctions politiques, électives et administratives ». Cf. Article 8, alinéa 2.

<sup>92</sup> « La personne humaine est sacrée. L'Etat a l'obligation de la respecter et de la protéger. Chacun a le droit au libre développement de sa personnalité dans le respect des droits d'autrui et l'ordre public. La liberté de la personne humaine est inviolable. Nul ne peut être inculpé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi ici promulguée antérieurement à l'infraction qu'elle réprime. ». Cf. Articles 11 de la Constitution du 30 décembre 1969 et 7 de la Constitution du 24 juin 1973.



l'opposition des citoyens à l'accès au pouvoir par la force et son exercice de manière tyrannique ; ce qui est une reconnaissance implicite de la désobéissance civile comme le mentionnait expressément l'article 10 de la Constitution de 2002<sup>81</sup>.

Par contre, la conception marxiste des droits et libertés fondamentaux est véhiculée par les Constitutions du 30 décembre 1969, 24 juin 1974 et 8 juillet 1979. Cette conception, au lieu de renvoyer aux grands textes universels fondateurs des droits et libertés fondamentaux, renvoie plutôt à une multitude d'Actes et autres textes des instances du Parti figurants dans les parties introductives<sup>82</sup> des Constitutions du 30 décembre 1969 et 24 juin 1973. Au nombre de ces textes, figurent : Les Actes du Conseil National de la Révolution, les Travaux du Congrès constitutif du Parti Congolais du Travail sans oublier les statuts du Parti Congolais du Travail. Tenant compte de cette conception, l'État n'est plus seulement un régulateur dans la jouissance des droits et libertés fondamentaux, mais en donne l'orientation conformément à l'idéologie du Parti. Ainsi, plusieurs droits et libertés fondamentaux (droit au travail, liberté syndicale, droit de grève, liberté d'association, liberté d'expression ou de parole...) ne seront exercés que dans le cadre des organisations affiliées au Parti, notamment la Confédération syndicale Congolaise (CSC), l'Union des Ecrivains, Artisans et Artistes Congolais (UNEAC), Union de la Jeunesse Socialiste Congolaise (UJSC), l'Union Révolutionnaire des Femmes du Congo (URFC)...En réalité, cette orientation idéologique participe d'une certaine restriction des libertés et même de la négation de certains droits fondamentaux. Ainsi, la liberté religieuse est garantie, mais son exercice ne se limite qu'à la pratique des dévotions. Les questions citoyennes, qui sont considérées comme des questions politiques ne doivent pas intéresser les confessions religieuses<sup>83</sup>. C'est encore le cas en ce qui concerne la désobéissance civile dont l'article 29 de la Constitution de 1969 interdit implicitement le recours en posant que : « Les citoyens congolais ne peuvent pas se servir des droits que leur confère la présente constitution pour modifier l'ordre constitutionnel de la République Populaire du Congo dans des buts antidémocratiques ». Quant à la Constitution du 24 juin 1973, elle va encore plus loin dans son article 29, en affirmant que : « Tout acte dans ce sens est considéré comme crime et entraîne l'application des peines prévues par la loi ».

De plus, dans le cadre de cette conception, L'État ou la collectivité passe avant l'individu. C'est le cas en ce qui concerne la jouissance des droits à la santé<sup>84</sup>, à l'éducation<sup>85</sup> et surtout du droit à la terre.

<sup>81</sup> Article 10 de la Constitution 2002 : « Tout citoyen, tout agent de l'État est délié du devoir d'obéissance lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte manifeste au respect des droits humains et des libertés publiques.

L'ordre d'un supérieur ou d'une quelconque autorité ne saurait, en aucun cas, être invoqué pour justifier ces pratiques.

Tout individu, tout agent de l'État, toute autorité publique qui se rendrait coupable d'acte de torture ou de traitement cruel et inhumain, soit de sa propre initiative, soit sur instruction, est puni conformément à la loi ».

<sup>82</sup> Les Constitutions du 30 décembre 1969 et 24 juin 1973 ne comportent pas de préambules en tant que tel. A la place, l'on trouve une succession de textes visés, constituant ainsi une sorte de chapeau à ces Constitutions.

<sup>83</sup> « Les Communautés religieuses sont libres dans les questions ayant trait à leur confession et à sa pratique extérieure. Il est interdit d'abuser de la religion et de l'Eglise à des fins politiques. Les organisations politiques fondées sur la religion sont interdites ». Cf. Article 19, alinéas 2 et 3, Constitution du 30 décembre 1969.

« Il est garanti à tous les ressortissants de la République Populaire du Congo la liberté de conscience et de religion. Les communautés religieuses sont libres dans les questions ayant trait à leur confession et à sa pratique extérieure. Il est interdit d'abuser de la religion à des fins politiques. Les organisations politiques fondées sur la religion sont interdites ». Cf. Article 18, Constitution du 24 juin 1973.

<sup>84</sup> « L'Etat s'occupe de la santé publique en organisant et contrôlant tous les services sanitaires » Cf. Article 23 des Constitutions du 30 décembre 1969 et 24 juin 1973.

<sup>85</sup> La loi n°32/65 du 12 août 1965 porte nationalisation des écoles confessionnelles. Les mouvements catholiques des jeunes sont interdits. Les Églises du Congo n'ont plus le droit d'enseigner le catéchisme pendant les heures de cours.

quinze membres». À l'instar des membres du Conseil Supérieur de la République, les membres du Conseil National de Transition (CNT) portent le titre de Conseiller national (article 52). Ce Conseil a pour mission entre autres de : suivre et de contrôler les décisions du forum national pour la reconstruction du Congo ; exercer la fonction législative ; contrôler l'action du gouvernement (article 53).

**Point commun entre les deux parlements de transition :** les membres n'ont jamais été élus au suffrage universel direct, ni même indirect : les membres du Conseil Supérieur de la République ont été élus par les participant(e)s à la Conférence Nationale Souveraine tandis que ceux du Conseil National de Transition ont été élus par les participants au Forum national pour la reconstruction du Congo.

**Le Parlement bicaméral :** C'est un Parlement composé de deux chambres : l'Assemblée Nationale et le Sénat. Ce type de Parlement est prévu par les Constitutions du 15 mars 1992, du 20 janvier 2002 et 6 novembre 2015.

S'agissant du Sénat, il est important de relever que c'est une institution qui a vu le jour pour la première fois au Congo suite à l'adoption de la Constitution du 15 mars 1992. Toutes les autres Constitutions antérieures n'avaient jamais prévu une seconde chambre. Les deux chambres ont des fonctions similaires : Une fonction législative ; une fonction de représentation ; une fonction de contrôle, même si le bicaméralisme institué est toujours inégalitaire.

La fonction législative s'explique par le fait que les députés et les sénateurs votent seuls les lois. Il peut s'agir des projets de lois (c'est-à-dire des textes en provenance du gouvernement) ou des propositions de lois (c'est-à-dire des textes qui émanent des parlementaires eux-mêmes). Le Parlement consent l'impôt et vote le budget. Les articles 101 (Constitution du 15 mars 1992), 110 (Constitution du 20 janvier 2002) et 124 (Constitution du 6 novembre 2015) sont unanimes sur cette fonction. Mais les Constitutions du 15 mars 1992 et 20 janvier 2002 reconnaissent au Parlement l'initiative des référendums législatif et Constitutionnel respectivement dans leurs articles 101 et 110.

La fonction législative du Parlement est d'une grande importance à tel point qu'elle s'exerce même en cas des circonstances exceptionnelles, qui surviennent dans le pays. Par exemple, le Président de la République doit avoir recours au Parlement pour demander une autorisation de proroger la durée de l'état d'urgence ou de l'état de siège. L'autorisation du Parlement n'est donnée qu'au travers le vote d'une loi.

La fonction de représentation s'explique par le fait que les députés sont les représentants du peuple. Ils sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable. Cette disposition est commune aux articles 93, alinéa 1<sup>er</sup> (Constitution du 15 mars 1992), 90 alinéa 1<sup>er</sup> (Constitution du 20 janvier 2002) et 128, alinéa 1<sup>er</sup> (Constitution du 6 novembre 2015). Le mandat du député n'est pas impératif. À l'Assemblée Nationale chaque député est le représentant de la nation : il représente le peuple et non seulement ses électeurs. Quant à la durée de leur mandat, les articles 94 (Constitution du 15 mars 1992), 92 (Constitution du 20 janvier 2002) et 129 (Constitution du 6 novembre 2015) prévoient qu'elle est de cinq ans. Dans tous les cas, les députés sont rééligibles. Il n'y a donc pas de limitation du nombre de mandats.

Contrairement aux députés, qui sont les représentants directs du peuple, les Sénateurs sont les représentants des Collectivités locales. Selon les Constitutions, les collectivités locales ont connu une mutation. Sous la Constitution du 15 mars 1992, les collectivités locales ou collectivités territoriales sont les Districts, les régions, les arrondissements et les communes (article 93, dernier alinéa) ; Sous les Constitutions du 20 janvier 2002 et 6 novembre 2015, les collectivités locales sont réduites à deux : le Département et la Commune (articles 174 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 208 de la Constitution du 6 novembre 2015). Ces collectivités locales s'administrent librement par des Conseils. Ce sont les membres de ces Conseils, qui élisent les Sénateurs au suffrage universel indirect. Pour être plus précis, il s'agit : des Conseils de districts, de régions, d'arrondissements et des communes (article 93, alinéa 2 de la Constitution du 15 mars 1992) ; des Conseils des collectivités locales (donc Conseils départementaux et municipaux) selon l'article 90, alinéa 2 de la Constitution du 20 janvier 2002 ; des Conseils départementaux et municipaux (article 133, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution du 6 novembre 2015). Toutes ces Constitutions fixent la durée du mandat des Sénateurs à six ans selon les articles 94 (Constitution du 15 mars 1992), 92, alinéa 2 (Constitution du 20 janvier 2002) et 134 (Constitution du 6 novembre 2015). Cependant, hormis la Constitution du 6 novembre, qui ne prévoit aucun renouvellement en cours de législature, les Constitutions du 15 mars 1992 et 20 janvier 2002 prévoient un renouvellement du Sénat. La Constitution du 15 mars 1992 prévoit un renouvellement tous les deux ans par tiers. Le premier tiers est désigné par tirage au sort (article 94, alinéa 2) ; la Constitution du 20 janvier 2002 prévoit un renouvellement tous les trois ans de moitié par tirage au sort (article 92, alinéa 2).

La fonction de contrôle s'explique par le fait que le Parlement a le droit de suivre l'action du gouvernement. Selon la nature du régime institué, le contrôle n'a pas le même sens. Dans le cadre d'un régime présidentiel, institué par la Constitution de 2002, le contrôle était uniquement informatif ; en revanche, en présence d'un régime parlementaire, institué par la Constitution de 2015, le contrôle peut conduire à une sanction politique. Dans tous les cas, toutes les Constitutions du Congo depuis 1992, mettent à la disposition du Parlement plusieurs moyens de contrôle ou d'information<sup>25</sup>. Pour s'informer de l'action gouvernementale, le Parlement dispose de : l'interpellation, la question écrite, la question orale, la Commission d'enquête ou l'enquête parlementaire, l'audition en commission, la question d'actualité<sup>26</sup>. Ces moyens sont communs à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Ces différents moyen relèvent de ce l'on qualifie de contrôle informatif.

Concernant le contrôle sanction, il est exclusivement réservé à l'Assemblée nationale. Il s'agit de la motion de censure, qui est en réalité une sanction contre l'action du gouvernement. Dans ce cas, le Premier Ministre, Chef du Gouvernement est obligé de remettre sa démission au Président de la République. La motion de censure est prévue dans la Constitution du 15 mars 1992 (article 125) et dans celle du 6 novembre 2015 (article 107). Il s'agit ici d'une concrétisation du bicaméralisme inégalitaire, car l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct est considéré comme la chambre détenant la souveraineté suffisante pour sanctionner le Gouvernement.

<sup>25</sup> Ces moyens sont prévus par les articles 125 (Constitution du 15 mars 1992), 89 (Constitution du 20 janvier 2002) et 107 (Constitution du 6 novembre 2015).

<sup>26</sup> La question d'actualité est prévue aux articles 89 (Constitution du 20 janvier 2002) et 107 (Constitution du 6 novembre 2015).

## **VI. La place des droits humains et libertés fondamentaux dans les Constitutions de la République du Congo.**

Toutes les Constitutions de la République du Congo ont consacré des titres entiers<sup>79</sup> aux droits humains et libertés fondamentaux, même si quelques différences méritent d'être relevées dans la façon dont ils ont été conçus. Ainsi, quelques idées vont être abordées à savoir : les différentes conceptions des droits humains et libertés fondamentaux dégagées par ces différentes constitutions ; la place accordée au respect de la dignité humaine ; la vulgarisation et la mise en place des mécanismes de promotion des droits et libertés fondamentaux.

### **VI.1. Les différentes conceptions des droits et libertés fondamentaux dans l'évolution constitutionnelle du Congo.**

Deux principales conceptions se dégagent à savoir : la conception libérale et la conception marxiste des droits et libertés fondamentaux.

La Conception libérale s'appuie sur les grands textes fondateurs des droits humains, au nombre desquels la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et les deux Pactes internationaux qui l'accompagnent : le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques et le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels, tous deux adoptés le 16 décembre 1966. A cela, l'on peut ajouter les autres instruments juridiques internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme comme la Charte des Nations Unies et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Tous les principes fondamentaux proclamés par ces différents instruments ont une valeur constitutionnelle d'après le préambule de certaines constitutions congolaises. Cette conception est véhiculée par les Constitutions du 2 mars 1961<sup>80</sup>, 8 décembre 1963, 15 mars 1992, 20 janvier 2002 et 6 novembre 2015 à quelques exceptions près. Cette conception privilégie l'individu dans la jouissance des droits et libertés fondamentaux par rapport à la collectivité. Dans ce contexte, l'État n'est qu'un régulateur des comportements de sorte que la jouissance des droits et libertés n'aient de bornes que celles qui assurent aux autres la jouissance des mêmes droits et libertés. Les seules restrictions des libertés sont celles prévues par la loi, qui elle-même est l'émanation du souverain à travers ses représentants que sont les Parlementaires. Dans ce contexte, les libertés individuelles ou publiques, notamment les libertés de parole, de pensée, de croyance ou de religion, d'association, de manifestation...sont exercées de manière libre, l'État n'ayant pour obligation que de les encadrer de manière à éviter toute déviation. De cette façon, pour permettre une bonne jouissance des droits et libertés fondamentaux, toutes ces Constitutions réaffirment

<sup>79</sup>La Constitution du 2 mars 1961 ne comporte aucun titre sur les droits humains et libertés fondamentaux. Cela ne signifie pas qu'elle ne leur accorde aucune place. Elle en fait une grande consécration dans son préambule, qui affirme : « Le peuple congolais proclame solennellement son attachement aux droits fondamentaux, tels qu'ils ont été définis par la déclaration de 1789 sur les droits de l'Homme et du Citoyen, et de la déclaration universelle du 10 décembre 1948 et tels qu'ils sont garantis par la présente Constitution. Le peuple congolais condamne toute discrimination raciale et affirme sa volonté de coopérer dans la paix avec tous les peuples qui partagent son idéal de justice, de liberté, d'égalité, de fraternité et de solidarité humaine».

<sup>80</sup> Article 10 de la Constitution de 2002 : « Tout citoyen, tout agent de l'Etat est délié du devoir d'obéissance lorsque l'ordre reçu constitue une attente manifeste au respect des droits humains et des libertés publiques.

L'ordre d'un supérieur ou d'une quelconque autorité ne saurait, en aucun cas, être invoqué pour justifier ces pratiques.

Tout individu, tout agent de l'Etat, toute autorité publique qui se rendrait coupable d'acte de torture ou de traitement cruel et inhumain, soit de sa propre initiative, soit sur instruction, est puni conformément à la loi ».



procédure de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée lors d'un procès en cours devant un tribunal ordinaire<sup>77</sup>.

Toutefois, la question qui mérite d'être posée est celle de l'indépendance de cette instance eu égard à son mode de nomination. En effet, les Constitutions du 20 janvier 2002 et 6 novembre 2015 prévoient la nomination comme mode de désignation des neuf (09) membres de la Cour constitutionnelle. Cependant, il convient de relever une nuance dans la nomination desdits membres par rapport à ces deux Constitutions. Aux termes de l'article 144 de la Constitution du 20 janvier 2002, trois membres sont nommés par le Président de la République. Les six autres sont également nommés par lui, mais sur proposition du Président du Sénat, du Président de l'Assemblée Nationale, et du Bureau de la Cour suprême à raison de deux membres chacun. Par contre, l'article 182 de la Constitution du 6 novembre 2015 précise que le Président de la République nomme trois membres, les Présidents du Sénat, de l'Assemblée Nationale et le Bureau de la Cour suprême, deux membres chacun. Dans les deux cas, seul le Président de la République est compétent pour nommer le Président de la Cour constitutionnelle parmi les membres nommés et, ce dernier à voix prépondérante en cas de partage égal des voix (articles 144, dernier alinéa de la Constitution du 20 janvier 2002 et 183 de la Constitution du 6 novembre 2015). La composition de la Cour constitutionnelle confirme le caractère hautement politique de cet organe, peu importe le fait qu'il ait une activité juridictionnelle, contentieuse ou consultative. Cette situation peut expliquer certaines défaillances<sup>78</sup> de cette Cour, qui à un moment de l'histoire du Congo a été incapable de dire le droit et de plonger le pays dans une crise socio-politique aux conséquences déplorables.

Pour terminer toutes les Constitutions du Congo de l'indépendance jusqu'à nos jours ont reconnu l'autorité judiciaire ou le pouvoir judiciaire comme la gardienne des libertés individuelles. C'est pourquoi (c'est bien de le rappeler), il est appelé à statuer sur les litiges nés entre les citoyens d'une part, et entre les citoyens et l'Etat d'autre part. Ce qui signifie que le respect des droits humains et libertés fondamentaux ont bien figuré dans toutes ces Constitutions.

<sup>77</sup> « Tout particulier peut, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée devant une juridiction dans une affaire qui le concerne, saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois. En cas d'exception d'inconstitutionnalité, la juridiction saisie surseoit à statuer et impartit au requérant un délai d'un mois à partir de la signification de la décision ». Cf. Article 149, Constitution du 20 janvier 2002.

« Tout particulier peut, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée devant une juridiction dans une affaire qui le concerne, saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois et des traités. En cas d'exception d'inconstitutionnalité, la juridiction saisie surseoit à statuer et impartit au requérant un délai d'un (1) mois à partir de la signification de sa décision pour saisir la Cour constitutionnelle ». Cf. Article 180, Constitution du 6 novembre 2015.

<sup>78</sup> En octobre 2015, la Cour constitutionnelle n'a pas pu se prononcer sur le caractère inconstitutionnel du référendum ayant abouti à l'adoption de la Constitution du 6 novembre 2015 qui abroge celle du 20 janvier 2002.

Outre ces fonctions en général, les Constitutions du 15 mars 1992 (article 103, alinéa 2), du 20 janvier 2002 (article 90, dernier alinéa) et du 6 novembre 2015 (article 133, dernier alinéa) reconnaissent au Sénat une autre fonction qui est celle de la modération : la chambre haute du parlement est le modérateur et le conseil de la nation. L'idée est de faire en sorte que dans cette institution, ou les élus sont un peu plus âgés qu'à l'Assemblée nationale, puisse primer la sagesse et l'intérêt général de la nation a contrario de la chambre basse qui est l'expression des affrontements partisans.

Sur un plan purement politique, il y a des situations dans lesquelles l'une ou l'autre chambre occupe des positionnements différents. Par exemple en cas de vacance de la présidence de la République pour quelque cause que ce soit ou d'empêchement constaté, les fonctions de Président de la République (excepté certaines d'entre elles) sont exercées provisoirement par le Président du Sénat jusqu'à ce qu'un nouveau Président soit élu (articles 70 des Constitutions du 15 mars 1992 et du 20 janvier 2002). La situation est plus complexe dans la constitution de 2015, où en cas de vacance de pouvoir, si en premier lieu, en vertu de l'article 78, l'intérim est assuré par le président du Sénat, en cas d'empêchement de ce dernier, par le président de l'Assemblée nationale et même par le Premier ministre si ce dernier venait aussi à être empêché..

Dans le même sens, lorsque le Parlement se réunit en congrès, le Bureau de l'Assemblée nationale préside les débats (articles 97, dernier alinéa de la Constitution du 15 mars 1992, 103, alinéa dernier de la Constitution du 20 janvier 2002 et 127, alinéa 2 de la Constitution du 6 novembre 2015). Enfin lors de la discussion parlementaire, en cas de désaccord entre les deux chambres sur l'examen ou le vote d'un projet de loi, après la réunion de la commission mixte paritaire, le gouvernement ou le Président de la République peut demander à l'Assemblée nationale de voter seule la loi, comme le prévoient les articles 116, 124 et 151 des Constitutions du 15 mars 1992, 20 janvier 2002 et 6 novembre 2015. C'est une preuve supplémentaire du caractère inégal du bicaméralisme pratiqué au Congo.

**L'absence du Parlement :** La Constitution du 30 décembre 1969 est la seule dans l'histoire parlementaire du Congo à ne pas prévoir formellement une chambre législative. Toutefois, sur le plan matériel, c'est le Comité Central du Parti Congolais du Travail qui semble tenir ce rôle. Certaines dispositions constitutionnelles peuvent illustrer cette possibilité. D'abord, le Comité Central intervient dans la nomination du Vice-Président du Conseil d'Etat (une sorte de Premier Ministre), agissant de ce fait comme une majorité parlementaire<sup>27</sup>. Ensuite, son rôle est encore plus visible en matière d'initiative de révision de la Constitution<sup>28</sup>. Puisqu'en matière de ratification de traités, dès lors que l'incompatibilité avec le texte suprême est constatée par la Cour suprême, la révision suppose un avis préalable du Comité central comme l'exige l'article 57<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Dans ce sens, l'article 38 de la Constitution prévoit : « Le Président de la République Populaire du Congo, sur proposition du Comité Central du Parti nomme le Vice-Président du Conseil d'Etat. Il met fin à ses fonctions après avis du Comité Central »

<sup>28</sup> : « L'initiative de la révision de la Constitution appartient au Comité central du Parti » (article 63).

<sup>29</sup> L'article 57 pose que : « Si la Cour Suprême, saisie par le Président de la République a déclaré qu'un engagement comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de la ratifier ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution, sur avis préalable du Comité Central du Parti Congolais du Travail ».

Pourtant, nulle part dans cette Constitution, il est précisé que le Comité Central a une fonction législative. Finalement, le législateur semble avoir reparti la fonction législative entre le Président de la République et le Comité central du PCT. Concernant le chef de l'Etat, l'article 42 précise qu'« en séance élargie du directoire<sup>30</sup> et du Conseil d'Etat, le Président du Parti légifère par ordonnance-loi ». Les ordonnances-lois semblent être la norme principale de gouvernance détenue par le président de la République. Ainsi, ce dernier serait, le législateur de principe et le Comité central, un législateur d'exception.

Pour ce qui est du Conseil d'Etat et du Directoire, ils apparaissent comme des organes consultatifs sur lesquels le Président de la République s'appuie pour prendre des décisions importantes. C'est le cas notamment lorsqu'il décide de proclamer l'état de siège ou l'état d'urgence (article 46) ou encore lorsque les institutions de la République, l'indépendance ou les intérêts supérieurs de la Nation, l'intégrité du territoire sont menacés d'une manière grave et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu (article 47).

Notons enfin que l'absence d'un Parlement dans sa forme traditionnelle sous la Constitution du 30 décembre 1969 est une situation inédite puisque même pendant les périodes de transition (1991 et 1997), le pays s'était toujours doté d'organes tenant lieu de parlement.

Constitution du 20 janvier 2002 et 172 de la Constitution du 6 novembre 2015). Cette procédure de nomination ne met pas, de toute évidence, les magistrats à l'abri des pressions politiques, de la corruption vis-à-vis de ceux qui les ont nommés. Ces deux Constitutions n'ont pas de ce point de vue rendu effective l'indépendance de la justice et semblent perpétuer les pratiques d'un autre ordre où la justice était avant tout au service d'une élite politique et d'une ligne idéologique. La justice n'est toujours pas rendu au nom du peuple congolais au regard des entraves qui émaillent de nombreux procès en cours en République du Congo.

De façon théorique, les Constitutions du 20 janvier 2002 et 6 novembre 2015 en prévoyant la création d'une Haute Cour de Justice semblent régler la question de l'impunité des dirigeants pour des faits qualifiés de crimes et délits dans l'exercice de leurs fonctions. Dans ce sens, le Président de la République, les membres du Gouvernement, les parlementaires, les membres de la Cour suprême et la Cour constitutionnelle (articles 153 et 154 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 192 et 193 de la Constitution du 6 novembre 2015) ainsi que leurs co-auteurs et leurs complices (articles 155 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 194 de la Constitution du 6 novembre 2015) sont jugés par la Haute Cour de Justice après un acte de mise en accusation voté par le Parlement réuni en congrès.

Toutefois, l'expérience a démontré depuis l'indépendance que la Haute Cour de Justice n'a jamais fonctionné au Congo. Cette inertie s'explique principalement par la forte politisation due à la composition de cette institution. En effet, hormis les membres de la Cour suprême élus par leurs pairs, la Haute Cour de Justice comprend également des députés et des sénateurs élus en nombre égal par leurs pairs (articles 152 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 191 de la Constitution du 6 novembre 2015). A ce niveau ce niveau, le manque de transparence qui caractérise les élections ces 20 dernières années au Congo, entame largement la légitimité de ces élus, qui en réalité sont cooptés par le régime au pouvoir. De ce point de vue, le Parlement très monocolore se présente comme une sorte de caisse de résonance pour le régime en place. Il manque donc une véritable opposition au sein du Parlement et le Contrôle de l'action gouvernementale est vidé de toute sa substance.

Pour réguler le fonctionnement des institutions et des activités publiques, ces deux Constitutions ont prévu la création d'une Cour constitutionnelle. Hormis l'examen du Contentieux électoral (sauf celui relatif aux élections locales et des actes préparatoires des élections), la proclamation des résultats des élections, la Cour constitutionnelle est juge de la conformité des lois à la Constitution avant et après leur adoption par le Parlement et leur promulgation par le Président de la République, mais aussi de la conformité des engagements internationaux à la Constitution avant leur ratification (articles 146 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 175 de la Constitution du 6 novembre 2015). Ce contrôle lui permet non seulement de se rendre compte que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont bien chacun dans son domaine de compétence, mais surtout de conclure que les lois initiées respectent la Constitution et notamment les droits et libertés fondamentaux des citoyens qui y sont consacrés. De cette manière, la saisine de la Cour constitutionnelle est non seulement réservée au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale, au Président du Sénat et au deux tiers des membres composant chaque chambre, mais aussi et surtout aux citoyens par le recours direct et surtout la

<sup>30</sup> La Constitution du 30 décembre 1969 ne donne aucune composition du Directoire. Mais c'est une institution qui a existé sous l'Acte fondamental de 1968 dont le deuxième annexe relatif à l'Acte créant le Conseil National de la Révolution (CNR) donne la composition du Directoire en son article 4 : « Le Directoire comprend 8 membres et est composé comme suit : Un Président, Chef de l'Etat ; Un Premier Ministre, chargé de la présidence du Conseil et du Gouvernement ; Un secrétaire chargé de l'organisation du Parti et des relations avec les organismes du parti ; Un secrétaire chargé des relations avec l'extérieur ; Un secrétaire chargé de l'éducation populaire et de la propagande ; Un secrétaire chargé de la défense et la sécurité ; Un secrétaire chargé des finances et matériels ; Un secrétaire permanent.



- Deux (02) magistrats élus par le Conseil supérieur de la magistrature ;
- Deux (02) enseignants de droit de l'Université élus par leurs pairs ;
- Deux (02) avocats élus par leurs pairs.

Les trois autres membres sont nommés par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat à raison de un chacun. Peu importe leur mode de désignation, tous les membres doivent attester d'une expérience professionnelle d'au moins 15 ans. Ils sont tenus par le serment qu'ils prêtent devant le Parlement réuni en congrès lors de leur entrée en fonction. Le Président dudit Conseil est élu par ses pairs pour une durée de deux ans renouvelable. Enfin, le Conseil constitutionnel se renouvelle par un tiers tous les deux ans ; ce qui renforce encore l'indépendance de cette institution et, comporte l'avantage de mettre tous les membres à l'abri de la corruption ou de toute autre manipulation politique.

#### **V.5. La place du pouvoir judiciaire dans l'acte fondamental du 24 octobre 1997 et dans les Constitutions du 20 janvier 2002 et 6 novembre 2015.**

L'Acte fondamental du 24 octobre 1997 mentionne le Pouvoir judiciaire dans son titre VIII, dont l'exercice est confié aux juridictions nationales (articles 71 et 72), notamment la Cour suprême, les Cours d'appel, les tribunaux. Il mentionne également la Haute Cour de Justice. Les Constitutions du 20 janvier 2002 et 6 novembre 2015 parlent également du pouvoir judiciaire, mais aussi d'une pluralité d'institutions comme la Haute Cour de justice, le médiateur et la Cour constitutionnelle.

S'agissant du pouvoir judiciaire, il est exercé par la Cour suprême, la Cour des comptes et de discipline budgétaire, les Cours d'appel, les Tribunaux de Grande Instance, les Tribunaux administratifs, les Tribunaux de commerce, les Tribunaux de travail, les Tribunaux d'instance et les autres juridictions nationales créées par la loi (articles 133 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 166 de la Constitution du 6 novembre 2015). L'indépendance de la justice est bien consacrée par ces deux Constitutions au travers du principe de la séparation des pouvoirs. Les articles 137 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 169 de la Constitution du 6 novembre 2015 en donnent l'illustration parfaite. En effet, le pouvoir judiciaire ne peut empiéter, ni sur les attributions du pouvoir exécutif, ni sur celles du pouvoir législatif. Le pouvoir législatif ne peut ni statuer sur les différends, ni entraver le cours de la justice ou s'opposer à l'exécution d'une décision de justice et, toute loi dont le but est de fournir la solution à un procès en cours est nulle et de nul effet. C'est donc en toute indépendance que le pouvoir judiciaire statue sur les litiges nés de l'application de la loi et du règlement (articles 133 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 168 de la Constitution du 6 novembre 2015) et, dans tous les cas, les Juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi. S'il est établi que le Président de la République garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire à travers le Conseil Supérieur de la Magistrature (articles 140 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 171 de la Constitution du 6 novembre 2015), l'on peut redouter que cette indépendance soit remise en cause suite à une forte présence des membres de l'exécutif au sein dudit Conseil. En effet, le Président de la République est le président du Conseil Supérieur de la Magistrature et le Garde des Sceaux, Ministre de la justice en est le Vice-Président. Or, ce Conseil gère les carrières des magistrats et prend toutes les mesures disciplinaires contre les magistrats, qui se seront mal comportés. Encore plus inquiétant, les membres de la Cour suprême et des autres juridictions nationales sont nommés par le Président de la République, par décret, sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature (articles 141 de la Constitution du 20 janvier 2002 et 172 de la

#### **IV. Les rapports entre les principaux organes d'exercice du pouvoir et leur incidence politique.**

Les principaux organes d'exercice du pouvoir, en l'occurrence le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif n'ont pas entretenu le même type des rapports d'une loi fondamentale à une autre. Les rapports entre les pouvoirs se mesurent à l'aune du degré de séparation des pouvoirs. Ainsi, dans certaines Constitutions, la séparation entre le Parlement et le pouvoir exécutif est plus prononcée ; dans d'autres, l'on remarque une forte confusion des pouvoirs, causée par une multitude d'institutions, qui jouent à peu près les mêmes rôles. Dans d'autres encore, l'on semble constater une prédominance de l'Exécutif sur le législatif à cause d'une forte concentration des pouvoirs entre les mains du Président de la République. Enfin, il existe des Lois fondamentales qui accordent une grande place au Premier Ministre dans l'exercice du pouvoir exécutif. Dans ces conditions, il a été parfois difficile de dire avec certitude le type des régimes politiques, qui ont été institués par les différentes lois fondamentales.

#### **IV.1. Les rapports entre l'exécutif et le Parlement dans les Constitutions du 2 mars 1961 et 20 janvier 2002.**

Ces deux Constitutions ont instauré un régime présidentiel de type démocratique et multipartiste en République du Congo. Elles prévoient une séparation prononcée des pouvoirs entre l'exécutif et le Parlement. La Constitution du 2 mars 1961 distingue le domaine de la loi de celui du règlement<sup>31</sup>. Quant à la Constitution du 20 janvier 2002, elle met en place une architecture institutionnelle similaire, puisque son article 111 précise les matières qui sont du domaine de la loi, alors que l'article 113 met en place le domaine réglementaire d'exception. La frontière institutionnelle tracée, les ingérences ne sont pas acceptées. La juridiction constitutionnelle est chargée de veiller à ce partage. Toutefois, certaines exceptions existent. Ainsi, le Président de la République, comme prévu à l'article 43 de la Constitution du 2 mars 1961<sup>32</sup> peut demander au Parlement l'autorisation de légiférer par voie d'ordonnance de manière temporaire. Cette dérogation à la séparation des pouvoirs existe aussi à l'article 132 de la Constitution du 20 janvier 2002<sup>33</sup>.

Cependant, il existe tout de même des passerelles de collaboration entre eux, notamment dans le domaine législatif. De cette façon, \*l'initiative législative appartient concurremment au Président de la République et aux membres du Parlement (articles 46, de la Constitution du 2 mars 1961 et 118 de la Constitution du 20 janvier 2002). Le Président de la République en tant que Chef de l'exécutif peut initier des projets de loi en Conseil des ministres, et le Parlement les examine et procède au vote. Le Président de la République ou le Gouvernement doit être informé des propositions de lois pour information ou pour avis (articles 50, alinéa 2 de la Constitution du 2 mars 1961 et 118 de la Constitution du 20 janvier 2002).

<sup>31</sup> Voir la section 1 du titre IV des rapports entre l'Assemblée et le Gouvernement.

<sup>32</sup> Article 43 de la Constitution du 2 mars 1961 « Le Président de la République peut, pour l'exécution de son programme, demander à l'Assemblée Nationale l'autorisation de prendre, par ordonnance, pendant un délai limité, les mesures qui sont du domaine de la loi ».

<sup>33</sup> Article 132 de la Constitution du 20 janvier 2002 « Le Président de la République peut, pour exécuter son programme, demander au Parlement de voter une loi l'autorisant à prendre par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » (article 132 de la Constitution du 20 janvier 2002).

La collaboration des pouvoirs est encore plus prégnante dans la constitution du 20 janvier 2002, puisque le Président de la République et les membres du Parlement ont le droit d'amendement (article 123). Dans ces conditions, les membres du Gouvernement ont accès à l'Assemblée Nationale ou au Parlement et à ses Commissions à leur demande, se faisant assister par des Commissaires de gouvernement ou des experts de sorte qu'ils se fassent comprendre sur les projets de lois (articles 37 de la Constitution du 2 mars 1961 et 117 de la Constitution du 20 janvier 2002).

Cette collaboration est aussi manifeste dans le processus d'engagement international. Certes, seul le Président de la République négocie et signe les traités et accords internationaux (articles 54 de la Constitution du 2 mars 1961 et 178, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution du 20 janvier 2002), mais l'autorisation de ratification appartient au Parlement, ou même directement au peuple (articles 55 de la Constitution du 2 mars 1961 et 178, alinéa 2 de la Constitution du 20 janvier 2002).

Cependant, cette collaboration ne conduit pas à la perte d'autonomie pour chaque organe. Les cas de confrontation existent. L'exécutif est libre de ne pas accepter des propositions et amendements d'origine parlementaire lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes ou correspondantes (articles 50 de la Constitution du 2 mars 1961 et 119 de la Constitution du 20 janvier 2002). Il s'agit pour le pouvoir exécutif de limiter le pouvoir financier du pouvoir législatif. De son côté, le Parlement ne peut accepter les projets, propositions de lois et amendements, qui ne sont pas du domaine de la loi. L'irrecevabilité est prononcée par le Président de la Chambre du Parlement intéressée. En cas de Contestation le Président de la Chambre ou le Président de la République saisie la Cour suprême ou la Cour Constitutionnelle, qui statuera dans les délais prescrits par la Constitution (articles 44 de la Constitution du 2 mars 1961 et 120 de la Constitution du 20 janvier 2002). Il s'agit dans le premier cas de l'irrecevabilité financière et du second de l'irrecevabilité législative.

Toutefois, Le régime présidentiel tel qu'institué par ces deux Constitutions ne refuse pas au Parlement la possibilité de contrôler l'action gouvernementale. Ces Constitutions mettent à la disposition du Parlement les moyens suivants<sup>34</sup> : la question écrite, la question orale, l'interpellation, la commission d'enquêtes ou l'enquête parlementaire, l'audition en commission et la question d'actualité (deux moyens prévus uniquement par la Constitution de 2002 mais aussi par la Constitution du 6 novembre 2015, comme on le verra plus tard).

La dernière caractéristique introduite par ces deux Constitutions dans les rapports entre l'Exécutif et le Parlement, c'est le fait qu'aucun d'eux ne peut mettre fin à l'existence de l'autre. Le Président de la République n'est pas responsable devant le Parlement, particulièrement l'Assemblée Nationale. Ces Ministres n'ont plus ne le sont. C'est pourquoi, l'Assemblée Nationale ne peut renverser le Président de la République, ni mettre fin à l'existence du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Le Président, quant à

Au sein de ces juridictions ne siègent que des Juges professionnels et l'on assiste à la réorganisation d'autres professions en lien avec la justice. Plusieurs lois seront adoptées au cours de cette période : Loi 026-92 du 20 août 1992 portant organisation de la profession d'avocat en République du Congo ; Loi n° 027-92 du 20 août 1992 portant institution de la profession d'Huissier de Justice en République du Congo.

Cependant, la Constitution du 15 mars 1992 maintient le Conseil Constitutionnel : « Il est institué un Conseil constitutionnel » (article 138). Il assure le contrôle de la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux. Il est l'organe régulateur des pouvoirs publics (article 142).

Concernant le contrôle de la constitutionnalité des lois, le but est d'éviter que le Gouvernement ou le Parlement initie et adopte des lois inconstitutionnelles susceptibles de nuire au bon fonctionnement des institutions ou de remettre en cause la souveraineté du pays ou la jouissance des droits et libertés fondamentaux par les citoyens. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel exerce un contrôle préventif car les projets et propositions de loi avant leur adoption par le Parlement doivent être soumis pour avis par le Gouvernement au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. De même, Pour éviter de remettre en cause la souveraineté du pays sur le plan diplomatique, tous les traités et accords internationaux doivent être soumis pour avis avant leur ratification (article 146). Dans les deux cas, le Conseil constitutionnel joue le rôle de conseil du Gouvernement, l'idée étant d'éviter que le paysage juridique soit inondé par des normes inconstitutionnelles. Le Conseil Constitutionnel peut également exercer un contrôle à priori de constitutionnalité des lois. Dans ce cadre, les lois avant leur promulgation peuvent être déférées au Conseil constitutionnel par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le Président de la Cour suprême, le Président du Conseil supérieur de l'information et de la communication, les présidents des conseils locaux ou un tiers des députés ou des sénateurs (article 147). Enfin, le Conseil constitutionnel peut aussi exercer un contrôle a posteriori soit par le recours direct, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité. Par conséquent, la saisine du Conseil constitutionnel n'est donc pas seulement l'apanage des seuls gouvernants, elle est aussi reconnue aux particuliers<sup>75</sup>. La saisine du Conseil constitutionnel n'est pas seulement l'apanage des seuls gouvernants. Elle est reconnue aux particuliers. Cette procédure permet aux citoyens de faire valoir leurs droits et libertés fondamentaux devant une juridiction qui leur applique une loi qu'ils pensent contraire à la constitution.

S'agissant de son rôle de régulateur des pouvoirs publics, le Conseil constitutionnel est appelé à trancher les conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en faisant en sorte que le principe de la séparation des pouvoirs soit respecté à la lettre et dans son esprit.

C'est pourquoi, pour que le Conseil constitutionnel puisse pleinement jouer son rôle, la Constitution du 15 mars 1992 lui garantit une certaine indépendance. Celle-ci se manifeste par le mode de désignation de ses membres. , Ainsi, sur les neuf (09) membres qui le composent<sup>76</sup>, six (06) sont élus ainsi qu'il suit :

<sup>75</sup> Article 148 : « Tout particulier peut saisir le Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité des lois par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée devant une juridiction dans une affaire qui le concerne. En cas d'exception d'inconstitutionnalité, la juridiction sursoit à statuer et impartit au Requérant un délai d'un mois à partir de la notification de la décision » (article 148).

<sup>76</sup> La composition du Conseil constitutionnel est fixée par l'article 139 de la Constitution du 15 mars 1992.

<sup>34</sup> Cf. Les articles 45 de la Constitution du 2 mars 1961 et 89 de la Constitution du 20 janvier 2002.



En d'autres termes, cette indépendance est envisagée dans le cadre de la mise en œuvre du principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi, le Parlement ne peut voter une loi dont le but est de modifier une décision de justice, de fournir la solution d'un procès en cours, d'entraver le cours de la justice et le Gouvernement ne peut s'opposer à l'exécution d'une décision de justice (articles 130 et 131 de la Constitution du 15 mars 1992). Dans ce sens, le pouvoir judiciaire ne peut empiéter ni sur les attributions du pouvoir législatif ni sur celle du pouvoir exécutif (article 132), son rôle se limitant à statuer sur les litiges nés de l'application de la loi et du règlement et à rendre ses décisions au nom du peuple congolais (article 133).

De plus, le mode de désignation des magistrats de la Cour suprême (la plus haute juridiction du pays) réaffirme davantage l'indépendance de la justice. En effet, dans le cadre de cette Constitution, les Juges de la Cour suprême ne sont pas nommés. Pour la première fois, ils sont élus par le Parlement réuni en congrès dans les conditions fixées par la loi. Ils sont inamovibles et demeurent en fonction jusqu'à l'âge de la retraite, sauf en cas de condamnation pour délits et crimes, d'indignité, de démission, de décès ou d'empêchement définitif (Article 129). Ce mode de désignation peut comporter, dans une certaine mesure, l'avantage de laisser aux magistrats une grande liberté d'esprit dans l'exercice de leurs fonctions peu importe le changement des gouvernants. Mais il peut aussi renforcer la politisation de la justice, car le Parlement où ils sont élus est le lieu par excellence de la confrontation politique. En outre, tous les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature sont élus par le Parlement réuni en Congrès comme le prévoit l'article 134<sup>74</sup>. Il s'agit d'un organe qui est à l'abri de toute mainmise politique. En effet, le Conseil Supérieur de la Magistrature est présidé par le Président de la République (article 134). Mais lorsqu'il statue comme Conseil de discipline et comme organe de gestion de la carrière des magistrats, il est alors présidé par le premier Président de la Cour suprême (article 136), qui en est lui-même un membre de droit. De ce point de vue, ledit Conseil est en mesure de bien remplir sa fonction de garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire (article 135) et ainsi l'on peut postuler que toutes les propositions de nomination (des magistrats du siège et du parquet) émanant de lui seront objectives.

Sous l'empire de la Constitution du 15 mars 1992, la Loi n° 022-92 du 20 août 1992 portant organisation du Pouvoir judiciaire en République du Congo sera adoptée et avec elle, de nombreux changements. Parmi les changements, cette loi mit fin aux juridictions instituées sous la Constitution du 8 juillet 1979 et institue un nouvel ordre juridictionnel unique dont l'organisation tient compte de l'organisation territoriale administrative. Ainsi, selon son article 1<sup>er</sup> la justice comprend :

- La Cour Suprême ;
- La Cour des Comptes ;
- Les Cours d'Appel ;
- Les Tribunaux de Grande Instance ;
- Les Tribunaux Administratifs ;
- Les Tribunaux de Commerce ;
- Les Tribunaux d'Instance ;
- Les Tribunaux de Travail ;
- Les Tribunaux Militaires.

<sup>74</sup>Article 134 « Il est institué un Conseil supérieur de la magistrature présidé par le président de la République. Il comprend le président de la Cour suprême, membre de droit et des magistrats élus par le Parlement réuni en congrès dans les conditions fixées

lui, ne peut pas dissoudre l'Assemblée Nationale (article 114 de la Constitution du 20 janvier 2002)<sup>35</sup>. Cette absence de moyens de pression réciproque est la caractéristique principale du régime présidentiel.

#### **IV.2. Les rapports entre l'Exécutif et le Parlement dans les Constitutions de l'ère monopartiste sous le PCT.**

D'ores et déjà, il convient de souligner qu'il nous sera difficile d'envisager ces rapports dans le cadre de la Constitution du 30 décembre 1969 pour la simple raison qu'elle ne prévoit pas l'existence d'une Assemblée Nationale. Sous l'empire de cette Constitution, il a été constaté que tantôt c'est le Comité Central, qui joue le rôle d'Assemblée Nationale, tantôt c'est le Président de la République lui-même, qui détient l'essentiel du pouvoir législatif. Par conséquent, c'est la Constitution du 24 juin 1973 qui a réhabilité l'Assemblée Nationale. La Constitution du 8 juillet 1979 a maintenu cette institution.

Premièrement, l'on note une séparation des pouvoirs entre l'exécutif et l'Assemblée Nationale Populaire. En effet, la séparation du domaine de la loi et du domaine réglementaire est maintenue. Ainsi, l'article 55 de la Constitution de 1973 fixe les matières qui relèvent du domaine de la Loi et du domaine du Règlement. Toutefois, cette séparation n'exclut pas une collaboration entre les deux organes dans le domaine de la loi. En d'autres termes, le Président de la République et les membres de l'Assemblée Nationale Populaire ont concurremment l'initiative de la loi comme le prévoit l'article 57<sup>36</sup>. Dans la pratique, le Président de la République soutenu par le gouvernement initie les projets de lois qu'il soumet au vote par l'Assemblée Nationale Populaire. Quant à eux, les députés initient les propositions de lois. Dans cette dynamique, les membres du Gouvernement et les députés à l'Assemblée Nationale Populaire disposent du droit d'amendement pendant toute la procédure législative, conformément à l'article 57 al 1<sup>er</sup> qui pose que : « Les députés à l'Assemblée Nationale Populaire et les membres du Gouvernement disposent du droit d'amendement pendant toute la procédure législative ». Partant, les membres du Conseil des ministres ont accès à l'Assemblée Nationale Populaire, participent aux débats et peuvent se faire assister ou représenter par les techniciens de leur choix (article 60).

En matière de politique internationale, le Président de la République a la haute direction des négociations internationales car c'est lui qui signe et ratifie les traités et accords internationaux (article 86) ; mais il faut une loi autorisant la ratification des traités de paix, les traités de commerce, les traités relatifs aux organisations internationales, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient les dispositions de nature législative qui sont relatifs à l'état des personnes, à la cession, échange ou adjonction du territoire (article 87).

Deuxièmement, il est nécessaire de souligner des confusions importantes dans ces rapports en ce qui concerne le contrôle de l'action gouvernementale. En parcourant l'article 56 de

<sup>35</sup> La Constitution du 2 mars 1961 ne contient aucune disposition qui est aussi claire que l'article 114 de la Constitution du 20 janvier 2002. Mais rien qu'en la parcourant, l'on se rend compte qu'il existe bien une indépendance entre l'Exécutif et le Parlement.

<sup>36</sup> « Le Président de la République, les membres de l'Assemblée Nationale Populaire ont concurremment l'initiative de la loi » (article 57, alinéa 1er).

cette Constitution, il se dégage le constat que les députés ne jouent qu'un rôle apparent de contrôle<sup>37</sup> de l'action gouvernementale, les moyens dont ils disposent (la question orale ; la question écrite ; l'audition en commission ; la commission d'enquête) ne sont qualifiés que de moyens d'information. Les députés opèrent un contrôle informatif. Le véritable contrôle de l'action du gouvernement semble réservé au Conseil d'Etat. Ainsi, l'article 65 prévoit que : « Le Conseil d'Etat qui n'est pas un organe de gestion courante des affaires de l'Etat siège une fois par mois au moins soit pour préciser en cas de besoin les orientations de l'action gouvernementale sous forme de directives ou de décisions, soit pour contrôler l'exécution des tâches confiées au Conseil des ministres ». Constatons ainsi que les organes du Parti Congolais du travail interfèrent dans les matières où l'Assemblée Nationale devrait jouer son rôle ; c'est la logique d'un régime de parti. Cette interférence et notamment prononcée en matière de révision de la Constitution où l'initiative appartient au Comité central, la révision ne devenant définitive que suite à l'approbation par le Congrès et le peuple par voie de référendum (article 91).

Troisièmement, dans plusieurs situations, la Constitution enjoint au président de la République de recueillir l'avis du Conseil d'Etat au lieu de celui de l'Assemblée nationale. Par exemple, lorsqu'il proclame par décret l'état de siège ou l'état d'urgence, c'est l'avis du Conseil d'Etat qui est requis (article 45). De même, en cas de menace de l'indépendance ou des intérêts supérieurs de la nation, de l'intégrité du territoire ou des engagements internationaux et d'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances. C'est le Conseil d'Etat qui est consulté conformément à l'article 46.

Quatrièmement, il y a un certain équilibre entre l'exécutif et l'Assemblée Nationale Populaire. L'Assemblée Nationale ne peut pas renverser le Président de la République, ni mettre fin aux fonctions des membres du Conseil d'Etat et du Conseil des ministres par une motion de censure. Le Président de la République n'est pas responsable devant l'Assemblée Nationale Populaire. Il lui appartient d'y aller ou de ne pas y aller. L'Assemblée ne peut le convoquer : « Le Président de la République, Président du Conseil d'Etat, a accès à l'Assemblée Nationale Populaire s'il le désire » (article 38, alinéa 2). De la même manière, Il ne peut pas, à son tour, dissoudre l'Assemblée Nationale Populaire. Le sort des deux institutions n'est scellé que par le Congrès et le Comité Central du Parti. En effet, c'est le Congrès qui décide de renouveler ou de ne pas renouveler le mandat du Président de la République. Il est compétent pour désigner la personnalité qui sera chargée de diriger le pays pendant une durée de cinq (05) ans. En 1979, c'est le Congrès extraordinaire du Parti, qui décida d'élire Denis Sassou Nguesso comme Président de la République. C'est le Congrès ordinaire de 1984, qui a renouvelé son mandat. Sous la Constitution du 8 juillet 1979, c'est le Comité central qui a décidé d'arrêter la liste des députés après avoir mené des consultations à la base.

Cinquièmement, il arrive que le Président de la République s'ingère dans le fonctionnement de l'Assemblée Nationale Populaire. Il ouvre les sessions de l'Assemblée Nationale Populaire, déclare la clôture des sessions ordinaires (sur proposition du Bureau de l'Assemblée) et celles des sessions extraordinaires dès que l'Assemblée épuise l'ordre du jour (article 63).

<sup>37</sup>Art. 56. – Les moyens d'information de l'Assemblée à l'égard des décisions gouvernementales sont : La question orale ; la question écrite ; l'audition en commission ; la commission d'enquête.

La loi n° 53-83 du 21 avril 1983 portant réorganisation de la justice au Congo demeure en parfaite harmonie avec la Constitution du 8 juillet 1979 en ce qui concerne l'organisation et le bon fonctionnement de la justice. De ce point de vue, il est créé un Conseil National de la Justice. Cet organe à caractère consultatif veille sur la bonne organisation et le bon fonctionnement de la justice. Il émet des avis et recommandations en matière de lutte contre la criminalité, sur les législations en matière pénale, civile, administrative, commerciale et sociale, sur le statut des magistrats, des Juges non-professionnels, des avocats et autres auxiliaires de justice (article 24 de la loi n° 53-83 du 21 avril 1983). Ce Conseil National de Justice est une sorte de Conseil Supérieur de la Magistrature.

Pour terminer, il convient de dire que si les Actes fondamentaux du 5 avril 1977 et 30 mars 1979 sont restés imprécis sur le principe du contrôle de constitutionnalité, la Constitution du 8 juillet 1979 réinstallait la Cour suprême dans la plénitude de ses attributions en la matière. L'article 93 de cette loi fondamentale stipulait : « La Cour suprême est la haute juridiction de la République Populaire du Congo...Elle contrôle l'activité juridictionnelle des cours et tribunaux. Elle émet des avis et contrôle la constitutionnalité des lois ». Grâce à cette plénitude d'attributions, la Cour suprême en tant que Contrôleur de la constitutionnalité des lois jouera un rôle crucial dans la régulation de l'activité législative du Gouvernement et du Parlement de sorte que les lois qui seront initiées et votées soient des lois conformes à la Constitution. Ces différents précédents marquaient, peu à peu, l'autonomisation de la justice constitutionnelle au Congo. Suite à la modification de la Constitution du 8 juillet 1979 par l'ordonnance n°019/84 du 23 août 1984, l'on assiste à l'apparition d'une nouvelle institution, consacrée au contrôle de constitutionnalité : le Conseil constitutionnel.

#### **V.4. La place du pouvoir judiciaire dans l'Acte fondamental du 4 juin 1991 et la Constitution du 15 mars 1992.**

Ces deux textes ont la particularité de consacrer pour la première fois l'expression de Pouvoir judiciaire. Outre le pouvoir judiciaire, ils ont aussi le mérite de réhabiliter la Haute Cour de Justice, institution, qui a été prévue par les Constitutions du 2 mars 1961 et 8 décembre 1963. La réhabilitation de cette institution manifeste un signal important dans la lutte contre l'impunité des Gouvernants, non seulement du Président de la République et des membres du Gouvernement, mais aussi des parlementaires, représentants locaux (Députés, Sénateurs, Conseillers...), et de leurs complices pour des faits qualifiés de crimes et délits dans l'exercice de leurs fonctions<sup>73</sup>.

Pour revenir au pouvoir judiciaire, ces deux textes en font une grande consécration dans leurs titres VIII (Acte fondamental du 4 juin 1991) et IX (Constitution du 15 mars 1992). Il est exercé par la Cour suprême et les juridictions nationales et est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif : « Le pouvoir judiciaire est confié aux juridictions nationales ; il est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Il est exercé par la Cour suprême et les juridictions nationales » (article 75 de l'Acte fondamental du 4 juin 1991) ; « Le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour suprême et les autres juridictions nationales créées par la loi. Il est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif » (article 129 de la Constitution du 15 mars 1992).

<sup>73</sup> Cf. La section sur les rapports entre les principaux organes d'exercice du pouvoir et leur incidence politique.



tribunaux spéciaux (article 82, alinéa 2 de la Constitution du 24 juin 1973).

### V.3. La place du pouvoir judiciaire dans la Constitution du 8 juillet 1979.

A l'instar de la Constitution du 24 juin 1973, la Constitution du 8 juillet 1979 parle des Juridictions nationales et non du Pouvoir judiciaire ou de l'autorité judiciaire. L'on assiste à une réorganisation importante de l'appareil judiciaire en 1983 qui se manifeste notamment par l'adoption de nombreux textes régissant la justice. Les tribunaux devinrent des tribunaux populaires et l'on note, à cette époque, une forte présence des juges non professionnels<sup>71</sup>, au sein des juridictions. En d'autres termes, les magistrats professionnels cohabitent avec les masses populaires dans les mêmes institutions judiciaires. Cette situation pouvait aussi s'expliquer par le fait qu'il n'eut pas assez de magistrats pour couvrir l'ensemble du territoire national. En réalité, la cartographie judiciaire est calquée sur la cartographie administrative et la Loi n° 53-83 du 21 avril 1983 portant réorganisation de la justice au Congo en son article 1<sup>er</sup> dispose : « L'organisation territoriale de la justice est déterminée en fonction de l'organisation territoriale administrative. La justice est rendue au nom du peuple par un seul ordre juridictionnel, qui comprend :

- La Cour suprême ;
- La Cour des comptes ;
- Les Tribunaux Populaires de Région ou de Commune ;
- Les Tribunaux Populaires de District ou d'Arrondissement ;
- Les Tribunaux Populaires de Village Centre ou de Quartier ;
- Les Tribunaux du Travail ;
- Les Tribunaux Militaires ;
- Les Tribunaux d'exception.

Compte tenu du fait que la justice soit rendue au nom du peuple congolais, il est donc de bon aloi que tout citoyen congolais participe à l'œuvre de justice. Cette participation est assurée par les juges élus pour une durée de trois (03) ans et désignés sous le nom de Juges non professionnels (article 3 de la Loi n° 53-83 du 21 avril 1983 portant réorganisation de la justice au Congo). L'accès à la justice pour tous est garanti : « Tous les Citoyens Congolais sont égaux devant la loi et devant les juridictions. L'accès à la justice est gratuit devant toutes les instances » (article 2 de la Loi n°53-83 du 21 avril 1983).

Pour rendre effective cette mesure, une autre loi fut prise en 1984. C'est la Loi n° 001/84 du 20 janvier 1984 portant réorganisation de l'assistance judiciaire en République du Congo. Cette loi prévoit la création des bureaux d'assistance judiciaire<sup>72</sup> au niveau des juridictions censés octroyer une aide aux justiciables en vue de faire aboutir leurs procédures en justice.

<sup>71</sup> Ce mariage du droit occidental et du populisme marxiste ne marcha pas bien et les magistrats reprirent le dessus. La réforme majeure fut donc d'inspiration socialiste mais elle visait en fait qu'à niveler la stratification sociale car les marxistes qui s'appelaient tous par « camarades » ne voulaient pas de la différenciation sociale créée par le diplôme. Il y eut un fort mouvement anti-intellectuel et les magistrats avec leur Français académique n'étaient pas aimés par la révolution qui ne sut comment y introduire ses méthodes de cadre rouge et expert car dans la justice, ou on était magistrat ou ne l'était pas. Cf. Georges Nguila, La Justice et les droits de l'Homme au Congo, Pointe Noire, octobre 2014, Pages 90 et 91.

<sup>72</sup> La Loi n° 001-84 du 20 janvier 1984 portant réorganisation de l'assistance judiciaire en République du Congo permet aux personnes physiques ou morales à but non lucratif, qui n'ont pas les ressources nécessaires de faire valoir leurs droits en justice sans être tenues d'avancer de frais et avec le concours gratuit des officiers ministériels et des avocats. L'assistance judiciaire est totale pour les personnes qui ont des ressources mensuelles inférieures au SMIG (Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti) soit 90.000 francs CFA ; elle est partielle lorsque le salaire est supérieur au SMIG mais inférieur ou égal à 100.000 francs CFA, et surtout si cette personne a à sa charge plus de trois (03) enfants. L'assistance judiciaire est accordée par le bureau d'assistance judiciaire près la juridiction concernée. Malheureusement, ces bureaux d'assistance judiciaires n'existent pas encore.

En réalité, c'est un Président puissant, qui concentre la quasi-totalité des pouvoirs car en tant que Président du Parti-Etat, il est président du Bureau Politique, Président du Comité Central. Son ombre est présente dans la plupart des décisions qui sont prises, qu'il s'agisse des règlements ou des lois.

Tenant compte du type des rapports entre l'Exécutif et l'Assemblée Nationale Populaire, l'on peut tirer la conclusion selon laquelle les Constitutions de l'ère monopartiste sous le PCT, ont mis en place un régime présidentiel de type révolutionnaire sous le contrôle d'un Parti unique.

### IV.3. Les rapports entre l'Exécutif et l'Assemblée Nationale dans les Constitutions du 8 décembre 1963, 15 mars 1992 et 6 novembre 2015.

Toutes ces Constitutions prévoient le principe de la séparation des pouvoirs entre l'Exécutif, le législatif et le pouvoir judiciaire. Mais l'on se concentrera plus sur les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Les matières qui relèvent du domaine de la loi et du domaine du règlement sont bien définies par les articles 53 à 57 (Constitution du 8 décembre 1963), 104 à 107 (Constitution du 15 mars 1992), 125 et 126 (Constitution du 6 novembre 2015). De cette façon, aucun empiètement ne peut être permis dans le domaine de compétences de l'autre si ce n'est la Constitution elle-même, qui le prévoit. À ce propos, les Constitutions du 8 décembre 1963 et 6 novembre 2015 reconnaissent au Gouvernement, de prendre des mesures, qui sont du domaine de la loi. Cette possibilité est encadrée juridiquement. Ainsi, pour l'exécution de son programme, le gouvernement est tenu de demander à l'Assemblée ou au Parlement l'autorisation de légiférer par ordonnance. Dans ce cas, l'autorisation est donnée par le vote d'une loi par l'Assemblée Nationale ou le Parlement (articles 58 de la Constitution du 8 décembre 1963 et 158 de la Constitution du 6 novembre 2015).

La collaboration entre l'exécutif ou le Gouvernement et le Parlement se poursuit dans le domaine législatif. Les deux ont concurremment l'initiative des lois. Le Gouvernement initie des projets de lois, qui sont soumis à l'examen et au vote de l'Assemblée Nationale ou du Parlement. Ces derniers initient des propositions des lois, qu'ils portent à la connaissance du Gouvernement ou de l'exécutif<sup>38</sup>. Dans tous les cas, seul le Parlement ou l'Assemblée Nationale vote la loi, consent l'impôt et vote le budget. Seul le Président de la République promulgue la loi. Dans le processus d'élaboration de la loi, les membres du Gouvernement et du Parlement ont tous le droit d'amendement. Pour exercer ce droit d'amendement, les membres du Gouvernement ont accès aux séances de l'Assemblée nationale ou du Parlement et à toutes les Commissions pour être entendus sur leur demande. Ils peuvent également accéder sur invitation. Ils ont aussi la possibilité de se faire assister par des fonctionnaires, des collaborateurs et en cas d'absence du ministre titulaire, se faire assister par un intérimaire<sup>39</sup> (articles 43 de la Constitution du 8 décembre 1963, 108 de la Constitution du 15 mars 1992 et 141 de la Constitution du 6 novembre 2015).

<sup>38</sup> Le partage de l'initiative législative est consacré dans les trois constitutions : article 45 de la Constitution du 8 décembre 1963 « Le Président de la République et les membres de l'Assemblée Nationale ont concurremment l'initiative des lois » ; articles 110 de la Constitution du 15 mars 1992 et 143 de la Constitution du 6 novembre 2015) : « L'initiative des lois appartient concurremment au gouvernement et aux membres du Parlement ».

<sup>39</sup> Cette possibilité est prévue par l'article 108 de la Constitution du 15 mars 1992 qui stipule : « Les membres du gouvernement ont accès au Parlement et à ses commissions. Ils sont entendus à la demande d'un parlementaire, d'une commission ou à leur propre demande. Ils peuvent se faire assister par des collaborateurs. En cas d'absence du ministre titulaire, son intérimaire le remplace ».

De même dans l'exercice de cette initiative, chaque organe garde son autonomie voire son indépendance vis-à-vis de l'autre. Ce qui justifie le fait que le Parlement ou l'Assemblée Nationale déclare l'irrecevabilité des projets, des propositions et amendements, qui ne sont pas du domaine de la loi et que c'est le Président de la chambre concernée, qui prononce l'irrecevabilité (articles 111 de la Constitution du 15 mars 1992 et 146 de la Constitution du 6 novembre 2015). Au demeurant, le Gouvernement peut s'opposer à toute proposition et amendement qui a pour conséquence soit l'augmentation d'une charge publique, soit leur diminution s'il n'est pas assorti d'une proposition des recettes ou des économies correspondantes (articles 47 de la Constitution du 8 décembre 1963, 111 de la Constitution du 15 mars 1992 et 145 de la Constitution du 6 novembre 2015).

Ces rapports ne concernent pas seulement les membres du Gouvernement et ceux du Parlement. Ils s'étendent aussi au Président de la République. Dans certaines matières, ce dernier ne peut décider de son propre chef. C'est le cas notamment des situations dont la gestion exige des mesures exceptionnelles : déclaration de guerre, état de siège, état d'urgence, violation de l'intégrité territoriale, menace étrangère, insurrection armée, désastre national...L'Assemblée Nationale ou le Parlement doit se réunir pour apprécier la légalité des mesures, qui sont prises par le Président de la République. Dans le même sens, la décision de proroger la durée de certaines mesures, notamment l'état de siège et l'état d'urgence au-delà de 15 jours, doit être donnée par l'Assemblée Nationale ou le Parlement par le vote d'une loi (articles 37 de la Constitution du 8 décembre 1963, 109 de la Constitution du 15 mars 1992 et 156 de la Constitution du 6 novembre 2015). Il arrive que le Parlement ou l'Assemblée Nationale mette fin à l'exercice de ces pouvoirs exceptionnels par vote à la majorité des 2/3 des membres, qui composent l'Assemblée Nationale. C'est ce que prévoit l'article 37 de la Constitution du 8 décembre 1963. Concernant, les Constitutions du 15 mars 1992 et 6 novembre 2015, c'est la loi qui détermine les modalités d'application de ces mesures.

En matière des traités et accords internationaux, bien qu'il soit reconnu au seul Président de la République la compétence de les négocier, les signer et les ratifier. Cependant, l'autorisation de les ratifier est donnée par l'Assemblée Nationale ou le Parlement, qui vote une loi. C'est le cas en ce qui concerne les traités de paix, de défense, de commerce, des traités relatifs aux ressources naturelles ou des accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction du territoire<sup>40</sup> (articles 61 de la Constitution du 8 décembre 1963, 172 de la Constitution du 15 mars 1992 et 217 de la Constitution du 6 novembre 2015).

Outre les traités ou accords internationaux, le Président de la République et les membres du Parlement collaborent en matière de révision de la Constitution car c'est une initiative partagée. Mais c'est la loi, qui fixe définitivement les modalités de révision de la Constitution (articles 81 de la Constitution du 8 décembre 1963, 178 de la Constitution du 15 mars 1992 et 240 de la Constitution du 6 novembre 2015).

Toutefois, malgré la collaboration, le Parlement ou l'Assemblée Nationale exerce un contrôle de l'action gouvernementale, même si la Constitution du 8 décembre 1963 parle des moyens d'information de l'Assemblée Nationale à l'égard des décisions du

<sup>40</sup> Les Constitutions du 15 mars 1992 et du 6 novembre 2015 sont plus détaillées sur les traités et accords internationaux, qui exigent une loi autorisant leur ratification.

En plus de la Cour Révolutionnaire de Justice, l'on assiste également à la création des Cours martiales très souvent à la demande des instances du parti Congolais du Travail pour juger de certaines affaires spéciales. Ainsi, le 28 février 1972, est créée, par ordonnance, une Cour martiale pour répondre aux vœux exprimés par les messages des organisations de masse de juger les auteurs du putsch manqué du 22 février 1972. En effet, cette juridiction exceptionnelle est compétente pour juger toutes les personnes auteurs, co-auteurs et complices, prévenus d'attentats contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État. Des sanctions importantes sont prononcées par ces juridictions. À ce propos, le 25 mars 1972, la Cour martiale prononce cinquante-deux (52) peines capitales à l'encontre des auteurs du putsch manqué du 22 février 1972. En même temps, un décret présidentiel a été pris commuant en réclusion à perpétuité lesdites peines. Enfin, le 27 octobre 1973, c'est sur la décision du Comité central du Parti Congolais du Travail (PCT) que le Président de la République amnistie tous les détenus politiques, dans le souci de préserver l'unité nationale et de créer un climat de détente dans le pays<sup>68</sup>. Avec la création des Cours martiales, naît une « justice de vengeance », de « règlements des comptes », une justice expéditive où ni le droit, ni la dignité de la personne humaine ne sont respectés. En 1977, suite à l'assassinat du Président Marien Ngouabi, le Comité Militaire du Parti mis en place une Cour martiale, qui jugea les présumés assassins du Président. Beaucoup de citoyens furent exécutés au petit matin et, l'article 14 du Code pénal qui stipulait que « les corps des suppliciés seront délivrés à leurs familles, si elles le réclament, à charge par elles de les faire inhumer sans aucun appareil » ne fut pas respecté<sup>69</sup>.

Ces Constitutions n'ont pas réglé la question de l'impunité des gouvernants, notamment le Président de la République et les membres du Gouvernement. En d'autres termes, il n'est nullement prévu la création d'une Haute Cour de Justice devant laquelle peut être mis en accusation le Président de la République et les ministres pour toutes les fautes graves commises dans l'exercice de leurs fonctions. Toutes ces questions semblent trouver des solutions au niveau des instances du Parti Congolais du Travail (PCT), notamment le Comité Central, le Congrès du Parti et ce, conformément aux statuts du Parti. Il n'existe pas non plus un Conseil supérieur de la magistrature, qui garantirait l'indépendance de la justice, gèrerait la carrière des magistrats, prendrait des sanctions disciplinaires contre les magistrats. La question de la régulation des rapports entre le Gouvernement et le Parlement n'a pas été abordée par ces deux Constitutions ; ce qui signifie qu'il n'existe aucun organe juridictionnel chargé de statuer sur les conflits de compétence entre le Gouvernement et le Parlement<sup>70</sup>. Si dans les toutes premières Constitutions, il revenait à la Cour suprême d'exercer la justice constitutionnelle, dans les Constitutions du 30 décembre 1969 et du 24 juin 1973, le rôle de la Cour suprême s'est limité à vérifier la conformité des engagements internationaux à la Constitution (articles 57 de la Constitution du 30 décembre 1969 et 88 de la Constitution du 24 juin 1973) ou à contrôler l'activité juridictionnelle des Cours d'appel, des tribunaux locaux, des tribunaux militaires et des

<sup>68</sup> Le chef de l'État déclare que le Comité central du PCT a décidé d'amnistier les détenus politiques. « Notre pays a besoin d'unité et de détente », dit le commandant Marien Ngouabi. Selon lui, « la politique extérieure d'un pays est le reflet de sa politique intérieure ». C'est pourquoi, a-t-il poursuivi, « les mesures graves mais alors historiques, décidées aujourd'hui, répondent à ce souci, celui de briser tout ce qui peut enraceriner l'esprit de micro nationalité, afin de présenter au monde une nation, une vraie nation ».

<sup>69</sup> A la Conférence Nationale Souveraine de 1991, le vœu de restitution de la dépouille mortelle de l'ancien Président Massamba-Débat fut émis, mais sans suite.

<sup>70</sup> A titre de rappel, la Constitution du 30 décembre 1969 ne prévoit pas un Parlement ou une Assemblée Nationale.

jugent les affaires conformément à la loi et rendent leurs jugements au nom du peuple et, le droit de défense est reconnu à l'accusé (article 81).

Pourtant, au cours de cette période, l'on assiste aussi à l'émergence d'une justice « banalisée », où juges professionnels et non professionnels sans oublier des civils et des militaires siègent et délibèrent ensemble. C'est le cas de la Cour Révolutionnaire de Justice créée le 5 février 1969<sup>60</sup> par le Conseil National de la Révolution (CNR) dont la mission sera de juger les crimes et délits contre la révolution<sup>61</sup>. Cette Cour ne s'appuyait pas sur le Code de procédure pénale pour qualifier les infractions, ni sur le Code pénal pour prononcer les sanctions. La qualification des infractions se faisait en fonction de la déviation à la ligne révolutionnaire et au marxisme-Léninisme, base de l'idéologie mise en place. L'on assiste à l'arbitraire dans les décisions de cette instance où les condamnations sont prononcées injustement. Plusieurs affaires ont été jugées par cette Cour de mai à novembre 1969 impliquant des personnes de nationalité étrangère<sup>62</sup> et des citoyens congolais<sup>63</sup>. Ce fut de même de septembre 1970 à octobre 1973 où elle a jugé d'autres affaires. L'on peut citer les affaires : Maurice Stéphane Bongho-Nouarra<sup>64</sup> ; Ando Ibara<sup>65</sup> ; Ange Diawara<sup>66</sup> ; Albert Ikogne<sup>67</sup>.

<sup>60</sup> Pour motiver la création de la Cour révolutionnaire de justice, dans un message à la nation le 31 décembre 1968, le Président Marien Nguabi déclarait : « Il est temps que le peuple mette en place un nouveau Tribunal populaire. La révolution doit aller de l'avant et ceci y compris dans le domaine de la justice. En effet, si le Tribunal populaire avait été rendu impuissant par la tactique dilatoire de l'ex-Président de la République, il est temps que le peuple mette en nouveau Tribunal révolutionnaire. L'appareil judiciaire actuel qui est d'un autre monde est mal placé pour dénouer les délits politiques qui ont opposé et opposent encore la révolution à la contre-révolution ».

<sup>61</sup> Le Conseil national de la révolution (Cnr), réuni le 5 février 1969, de 9h à 16h30, adopte le projet créant la Cour révolutionnaire de justice. Une ordonnance, publiée le 7 février, précise les fonctions de cette cour. « En cas de menaces graves contre la révolution, ou de troubles portant atteinte à l'ordre public ou à l'autorité de l'État, le chef de l'État, sur décision du bureau politique, devra, par décret pris en Conseil des ministres, décider de l'installation de la Cour révolutionnaire de justice, pour réprimer les crimes et délits spécifiés aux articles 3, 4, 5 et 6 de la présente ordonnance », précise l'article 2 de l'ordonnance. Cette cour a été intronisée le 5 février 1969, à l'hôtel de ville de Brazzaville, sous la présidence de Me Aloyse Moudileno-Massengo, garde des sceaux, ministre de la Justice et du travail. Cette instance composée de vingt-cinq membres (magistrats, officiers, soldats et civils) jugera tous les délits politiques commis depuis le 15 août 1963.

<sup>62</sup> Le 29 mai 1969 a lieu à Brazzaville le procès Jacques Debreton, un mercenaire Français. Il a été inculpé de cinq chefs d'accusation: crime d'espionnage; crime d'atteinte à la sécurité intérieure de l'État; coups et blessures contre l'officier de l'Armée populaire nationale, Aimé Portella; atteinte à la sécurité extérieure de l'État; tentative d'évasion avec bris de prison.

<sup>63</sup> Le 19 juin 1969, le capitaine Barthélemy Kikadidi, Foueti et dix-sept autres personnes sont arrêtés pour tentative de coup d'État en faveur de l'ex-président Alphonse Massamba-Débat. Ils sont condamnés à des peines d'emprisonnement diverses et Kikadidi est radié de l'armée.

Le 20 novembre 1969, l'affaire des assassinats politiques de février 1965 devant la Cour révolutionnaire d'exception. La cour a reconnu responsables des enlèvements des victimes: Vander Reysen Antoine, directeur de cabinet de M. Lissouba; Mabougou-Mbimba, membre du Comité central et ex-président du Conseil économique et social, Michel Mbindi, ancien directeur général de la sûreté. Ils ont été condamnés, chacun, à dix ans de travaux forcés. Deux autres inculpés, Antoine Ngayot et Félix Kanoukounou, ont été condamnés respectivement à cinq ans et trois ans d'emprisonnement avec sursis. Pierre Kinganga, Aimé Matsika, Michel Mbindi, Prosper Ngandzion et Mabougou-Mbimba sont condamnés à mort par contumace.

<sup>64</sup> Le 23 septembre 1970, Maurice Stéphane Bongho-Nouarra est accusé de vouloir créer un mouvement susceptible de nuire à la sûreté intérieure de l'État, de former un complot dont le but est de changer le gouvernement ou les institutions en place et de propager de fausses rumeurs, Maurice Stéphane Bongho-Nouarra est condamné à dix ans des travaux forcés, par la Cour révolutionnaire de justice présidée par Nguonimba-Nczary.

<sup>65</sup> Le 21 août 1971, la « *Voix de la révolution congolaise* » annonce l'arrestation d'Ando Ibara Pierre, accusé du procès Licopa de Kinshasa. Le président de la République Populaire du Congo adresse des messages aux chefs d'État signataires du « Manifeste du 16 juin 1970 », les invitant à se faire représenter au procès Ando Ibara, le dimanche 22 août 1971. Les chefs d'État dépêchent, à Brazzaville, des personnalités judiciaires. Et la Cour révolutionnaire de justice déclare Ando Ibara coupable de faits d'atteinte à la sûreté extérieure de l'État et de propagation de fausses nouvelles. Il est condamné à trois ans de prison ferme et à dix ans d'interdiction de séjour.

<sup>66</sup> Le 16 avril 1973 a lieu le procès de ceux qui ont assisté ou aidé Ange Diawara et ceux ayant pris le maquis, après le putsch manqué du 22 février 1972, démarre ce lundi. La composition de la cour a été modifiée, par ordonnance présidentielle, rendue publique samedi 14 avril 1973. Les postes de président de la cour et de commissaire du gouvernement sont occupés par des personnalités politiques de premier plan: Henri Lopes et Pierre Nzé. Plus d'une quarantaine d'inculpés vont comparaître.

<sup>67</sup> Le 7 octobre 1973 : la Cour révolutionnaire examine l'affaire Ikogne. Syndicaliste à Sicaongo, Albert Ikogne a été assassiné le 30 novembre 1972, à Jacob (Nkayi). Le procès se déroule à Brazzaville, au palais de justice. Le verdict est rendu, après cinq jours de délibération. Sept personnes sont condamnées à vingt ans de travaux forcés. Huit, de douze ans à un an; six sont acquittées purement et simplement, et deux, au bénéfice du doute.

Gouvernement (article 50). Dans tous les cas, ces moyens de contrôle ou d'information sont de deux sortes : des moyens purement de recherche des informations d'une part et des moyens de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement, d'autre part. Les moyens de recherche des informations sont : la question orale ; la question écrite ; l'audition en commission ; la commission d'enquête ou enquête parlementaire ; l'interpellation ; la question d'actualité (propre à la Constitution du 6 novembre 2015). Ces moyens que l'on retrouve dans ces Constitutions (articles 50 de la Constitution du 8 décembre 1963, 125 de la Constitution du 15 mars 1992 et 107 de la Constitution du 6 novembre 2015) sont dans une certaine mesure, la mise en œuvre du principe de la redevabilité de l'exécutif ou du gouvernement vis-à-vis du peuple ; il est aussi une sorte d'évaluation de l'exécutif ou du Gouvernement par le Parlement visant à vérifier si les objectifs fixés sont en train d'être atteints tenant compte de la Déclaration de politique générale faite (devant le Parlement) par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement lors de sa prise des fonctions.

Le principal moyen de la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement par l'Assemblée Nationale est la motion de censure<sup>41</sup>. Le vote de la motion de censure permet à l'Assemblée Nationale de renverser le gouvernement. Elle a pour conséquence de mettre fin à l'action du Gouvernement. Le Premier Ministre est tenu de remettre au Président de la République sa lettre de démission et de tout son Gouvernement. Les articles 51 et 52 de la Constitution du 8 décembre 1963, 122 et 125 de la Constitution du 15 mars 1992 et 107, 139, 160 et 161 de la Constitution du 6 novembre 2015 fixent les modalités de la mise en œuvre de la motion de censure.

Le Président de la République n'est pas responsable devant le Parlement ou l'Assemblée Nationale<sup>42</sup>. Il ne peut être renversé par le Parlement ou l'Assemblée Nationale. Mais en tant que Patron de l'Exécutif et, dans le but d'avoir une majorité qui lui permette de mener sa politique à travers l'action du Gouvernement, il a le droit de dissoudre l'Assemblée Nationale. Cette dissolution survient très souvent en cas de crise aiguë et persistante entre l'Assemblée Nationale et le Gouvernement<sup>43</sup>. Dans l'histoire de la République du Congo, la dissolution de l'Assemblée Nationale est intervenue à deux reprises<sup>44</sup> : le 1<sup>er</sup> août 1968 puis en octobre 1992.

<sup>41</sup> Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur un son programme, sur une déclaration de politique générale ou sur un projet de texte. L'Assemblée nationale, après débat, émet un vote de confiance. Par contre lorsque la confiance est refusée, le Premier ministre remet au Président de la République la démission du Gouvernement. Cette possibilité existe dans la Constitution du 6 novembre 2015 (article 159). Elle est également prévue de manière implicite dans la Constitution du 15 mars 1992 (article 122, dernier alinéa et l'article 123).

<sup>42</sup> La responsabilité du Président de la République est mise en cause par l'Assemblée Nationale ou le Parlement en cas de haute trahison dans l'exercice de ses fonctions. Dans ce cas, il est mis en accusation devant la Haute cour de justice par le Parlement. Cf. Articles 77 (Constitution du 8 décembre 1963), 127 (Constitution du 15 mars 1992) et 192 (Constitution du 6 novembre 2015).

<sup>43</sup> Article 32 de la Constitution du 8 décembre 1963 « Si au cours d'une même période de 18 mois deux crises ministérielles surviennent dans les conditions fixées aux articles 52 et 53, le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et du Président de l'Assemblée, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale. La dissolution sera prononcée par décret » ; article 80 de la Constitution du 15 mars 1992 pose quant à lui : « Lorsque l'équilibre des institutions publiques est rompu notamment en cas de crise aiguë et persistante entre le pouvoir exécutif et le Parlement, ou si l'Assemblée nationale renverse à deux reprises le gouvernement en l'espace d'un an, le président de la République peut, après consultation du Premier ministre et du président de l'Assemblée nationale prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale » ; enfin, l'article 138 de la Constitution du 6 novembre 2015 prévoit que : « Le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale ».

<sup>44</sup> En raison de la situation de crise politique, qui prévaut dans le pays et pour répondre aux vœux de la population, le Président Alphonse Massamba-Débat dissout l'Assemblée Nationale élue le 8 décembre 1963 et décide de légiférer par voie d'ordonnance. En octobre 1992, en raison d'un changement de la majorité parlementaire au Parlement au détriment de la mouvance présidentielle, le Président Pascal Lissouba refuse de nommer un nouveau Premier ministre au sein de la nouvelle majorité parlementaire et décide de dissoudre l'Assemblée Nationale.



En conclusion, les Constitutions du 8 décembre 1963, 15 mars 1992 et 6 novembre 2015 ont institué en République du Congo un régime parlementaire à variante présidentielle.

#### **IV.4. Les rapports entre l'exécutif et le Parlement dans l'Acte fondamental du 4 juin 1991.**

À titre de rappel, cet Acte a été élaboré et adopté lors de la Conférence Nationale Souveraine tenue du 25 février au 10 juin 1991. Il avait pour objet d'organiser les pouvoirs publics durant la période de transition. Cet Acte prévoit une cohabitation entre un Président de la République issu de l'ère monopartiste et non élu au suffrage universel direct et un Premier Ministre, Chef du Gouvernement élu par la Conférence Nationale Souveraine. Le Président de la République est pratiquement écarté de la gestion des affaires du pays même si de façon curieuse, l'article 73 prévoit la possibilité d'une mise en jeu de sa responsabilité en cas de haute trahison dans l'exercice de ses fonctions. Dans ce cas de figure, c'est le Conseil supérieur de la République, qui vote un acte de mise en accusation aux fins de voir le Président être jugé par la Haute Cour de justice (article 73). C'est pourquoi, il convient de s'intéresser aux rapports entre le Gouvernement de transition et le Conseil Supérieur de la République (CSR).

Premièrement, il existe une séparation des pouvoirs entre les deux institutions de la transition. Les domaines de compétence entre le Gouvernement et le CSR sont clairement définis. A cet effet, les articles 53 à 56 fixent toutes les matières qui sont du domaine de la loi tandis que l'article 57 met l'accent sur les matières, qui relèvent du domaine du règlement.

Deuxièmement, le Gouvernement et le CSR collaborent dans le domaine législatif car ils ont concurremment l'initiative des lois : « L'initiative des lois appartient concurremment au Conseil Supérieur de la République et au Gouvernement » (article 65). Mais seul le CSR vote librement la loi. En matière de politique intérieure, les deux institutions ont l'initiative de la tenue périodiquement des séances de concertation sur la politique nationale (article 70).

Troisièmement, comme toute Assemblée nationale, le CSR contrôle l'action gouvernementale, même si l'Acte fondamental ne précise pas les moyens par lesquels il

peut exercer ce contrôle (article 51). Il est certain que ces moyens sont ceux qui sont utilisés habituellement par une Assemblée législative : question orale ; question écrite ; enquête parlementaire ; audition en commission ; interpellation. La principale arme de contrôle du CSR est la possibilité de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure, comme le prévoit l'article 71 al.1<sup>er</sup><sup>45</sup>. Ce vote a deux conséquences : D'abord l'adoption de la motion de censure entraîne la démission du Premier ministre et de son Gouvernement. Dans ce cas, le CSR procède à l'élection, en séance plénière, d'un nouveau Premier ministre, Chef du Gouvernement, Président du Conseil des ministres (article 71). En cas d'échec de la motion de censure, le Premier Ministre reste en fonction. Enfin, le Premier Ministre, Chef du Gouvernement ne peut dissoudre le Conseil Supérieur de la République. Il y a clairement ici une inégalité entre le Gouvernement et le CSR. Si le second peut mettre en cause la responsabilité du premier, ce dernier lui ne peut pas. Il n'y a donc pas de réciprocité dans les moyens de pression, par conséquent : le régime mis en place par l'Acte fondamental de 1991 n'était pas un régime parlementaire, mais proche d'un régime d'assemblée.

➤ Juger les membres du Gouvernement à raison des faits qualifiés crimes ou délits, accomplis contre la sûreté de l'Etat.

Dans les deux cas, la mise en accusation du Président de la République et des membres du Gouvernement est votée par scrutin public à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée Nationale (articles 66 de la Constitution du 2 mars 1961 et 79 de la Constitution du 8 décembre 1963). Mais, ces articles sont très limités, dans la mesure où la mise en accusation ne s'étend pas aux complices du Président de la République ou des membres du Gouvernement d'une part ; d'autre part, la mise en accusation ne concerne pas les députés de l'Assemblée Nationale. Il est aussi clair que le fonctionnement de la Haute cour de justice n'a pas été effectif pendant cette période. Les présidents de la République Fulbert Youlou<sup>57</sup> et Alphonse Massamba-Débat ainsi que leurs ministres n'ont jamais été traduits devant cette juridiction.

Bien au contraire, après la « révolution » de 1963, la justice congolaise se politise et, les révolutionnaires créèrent un Tribunal Populaire en plus des tribunaux ordinaires, qui siégeaient déjà. C'est ce tribunal populaire qui sera chargé de juger certaines hautes personnalités de la République en 1965<sup>58</sup> et 1966<sup>59</sup>. L'on assiste à une justice aux ordres et, le droit est dit de manière arbitraire : des innocents vont être condamnés à des peines injustes sur la base des infractions non prévues par le Code de procédure Pénale. Cette situation va perdurer suite à la création, plus tard de la Cour révolutionnaire de justice.

#### **V.2. La place du pouvoir judiciaire dans les Constitutions du 30 décembre 1969 et du 24 juin 1973.**

La Constitution du 30 décembre 1969 est la seule dans l'histoire constitutionnelle du Congo à n'avoir pas prévu l'existence d'un pouvoir judiciaire ou d'une autorité judiciaire. La seule référence qu'elle fait à la Cour suprême en son article 57 se limite à la matière constitutionnelle. En effet, la Cour suprême est tenue de se prononcer sur la conformité d'un engagement international par rapport à la Constitution. La Constitution du 24 juin 1973, quant à elle, ne parle pas non plus de pouvoir judiciaire ou d'autorité judiciaire. Elle parle plutôt de juridictions nationales en son titre IX. En son article 79, elle cite lesdites juridictions : La Cour suprême, les cours d'appel, les tribunaux populaires locaux, les cours militaires et les tribunaux spéciaux institués par la loi. En cas de nécessité pour juger des affaires spéciales, l'Assemblée Nationale sur proposition du Conseil d'Etat peut décider de la création des tribunaux spéciaux. Théoriquement, dans le cadre de cette Constitution, l'indépendance des juges figure en bonne place car ces derniers, selon l'article 85 n'obéissent qu'à la loi au moment où ils rendent leurs décisions. Les cours et tribunaux

<sup>57</sup> Le 25 mars 1965, l'ancien président de la République, Fulbert Youlou, interné d'abord dans le camp militaire «Fulbert Youlou», puis transféré, quelques semaines plus tard, avec sa famille, au camp de gendarmerie du «Djoué», s'évade et se réfugie à Léopoldville. On évoque des complicités, jusqu'au haut sommet, dans son évasion.

<sup>58</sup> Le 8 juin 1965, le Président Fulbert Youlou, condamné à la peine capitale par contumace. Le procès des détenus politiques, internés depuis les événements des 13, 14, 15 août 1963, s'est ouvert le 8 juin 1965. Pour cette première séance, trois accusés devaient comparaître : l'abbé Fulbert Youlou, en fuite, a été condamné à mort par contumace et ses biens meubles et immeubles nationalisés. Apollinaire Bazinga et René Kinzounza ont été relaxés.

<sup>59</sup> Le 22 juillet 1966, le tribunal populaire condamne Félix Mouzabakani et Gilbert Pongault. Interrompues depuis juin 1965, les séances du tribunal populaire ont repris à l'hôtel de ville de Brazzaville. Trois accusés devaient comparaître : Matsieto Donatien, Makosso Jean-Aimé et N'Zalakanda Blaise. Il leur était reproché de vouloir fomenter un complot dont le but était de détruire ou de changer de gouvernement et d'exciter les citoyens ou les habitants à s'armer contre l'autorité du chef du pouvoir exécutif ou d'exciter à la guerre civile. Les affaires Makosso Jean-Aimé et N'zalakanda Blaise furent renvoyées à une date non précisée. Matsieto Donatien, quant à lui, fut condamné à cinq ans d'emprisonnement. L'audience du samedi 23 juillet condamnait Félix Mouzabakani, ancien chef d'état-major adjoint de l'armée nationale et Gilbert Pongault à la peine de mort, pour une affaire d'armes de 1964.

prévus aux articles 62 de la constitution de 1961 et 67 de la constitution de 1963<sup>54</sup>. L'on peut affirmer que c'est dans le souci de vouloir garantir aux magistrats leur indépendance qu'il a été votée par l'Assemblée Nationale la Loi n° 42-61 du 20 juin 1961 portant statut de la magistrature.

Toutefois, ces deux Constitutions ont la particularité de séparer l'autorité judiciaire de la Cour suprême. En effet, hormis les titres qui parlent de l'autorité judiciaire, il existe un titre entier sur la Cour suprême : le titre VI (De la Cour suprême) dans la Constitution du 2 mars 1961 ; le titre X (De la Cour suprême) dans la Constitution du 8 décembre 1963. Aucune des dispositions de ces deux Constitutions ne confie de manière explicite l'exercice de l'autorité judiciaire à la Cour suprême, les cours d'appel et les tribunaux, comme c'est le cas dans les Constitutions qui régiront le pays depuis la tenue de la Conférence Nationale Souveraine jusqu'à nos jours. Pourtant, sur le plan pratique, il y a lieu de conclure que ce sont bien ces juridictions (Cour suprême, Cours d'appel, Tribunaux) qui exercent cette autorité. À ce titre, la Cour suprême comprend en son sein une chambre judiciaire (articles 58 de la Constitution du 2 mars 1961 et 71 de la Constitution du 8 décembre 1963).

Enfin, bien que prévue dans la Constitution du 2 mars 1961, la Cour suprême sera créée plus tard par la Loi n° 4-62 du 20 janvier 1962. Son Premier Président<sup>55</sup> sera nommé le 20 avril 1962 et, cette nomination, qui a conditionné celle des autres membres, a permis l'installation rapide de cette haute juridiction. Conformément à la loi susmentionnée, elle va siéger comme :

- Un juge constitutionnel : elle se prononce sur la constitutionnalité des lois et engagements internationaux ainsi que sur les conflits de compétence entre le Gouvernement et le Parlement (article 1<sup>er</sup>)<sup>56</sup> ;
- Un juge administratif : elle statue sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions émanant des autorités administratives (article 2) ;
- Un juge judiciaire : elle se prononce sur les pourvois en cassation pour incompétence, violation de la loi ou de la coutume dirigés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par toutes les juridictions (article 3) ;
- Un juge des comptes : elle contrôle les comptes de la nation et la gestion des deniers publics (article 5) ;
- Un juge électoral : elle contrôle la régularité des opérations électorales et statue sur le contentieux électoral (article 6).

Dans le but de veiller au bon fonctionnement de l'Etat et de ses institutions, ces deux Constitutions prévoient la mise en place d'un mécanisme de lutte contre l'impunité des gouvernants. Il s'agit de la Haute Cour de Justice qui est compétente pour :

- Mettre en cause la responsabilité du Président de la République pour des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions puis traduit devant elle en cas de haute trahison.

<sup>54</sup> Article 62 de la Constitution du 2 mars 1961 : « Les magistrats du siège sont nommés par le Président de la République, sur la proposition du Garde des Sceaux, ministre de la justice, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature. Ces magistrats sont inamovibles » ; article 67 de la Constitution du 8 décembre 1963) « Le Président de la République nomme sur présentation du Conseil Supérieur de la Magistrature, les magistrats, à l'exception de ceux du parquet ».

<sup>55</sup> Joseph Pouabou est le premier Président de la Cour suprême en République du Congo.

<sup>56</sup> La Cour suprême se prononce toutes chambres réunies, en Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux ainsi que sur les conflits de compétence entre le Gouvernement et le Parlement. Cf. Article 72 de la Constitution du 8 décembre 1963.

#### **IV.5. Les rapports entre l'exécutif et le Parlement dans l'Acte fondamental du 24 octobre 1997.**

Cet Acte adopté juste après la fin du conflit armé de juin à octobre 1997 prévoit : une séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif ; une collaboration entre les deux institutions ; un équilibre entre les deux organes du pouvoir.

La séparation des pouvoirs est rendue effective par la délimitation des domaines de compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif incarné par le Conseil National de Transition. Les matières qui sont du domaine de la loi sont définies par l'article 54 alors que l'article 58 stipule que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi sont du domaine réglementaire ». Mais, dans certaines matières pourtant relevant du domaine de la loi, le Président de la République légifère par ordonnance ; tel est le cas en matière économique et financière ainsi qu'en matière de défense et de sécurité (article 44)<sup>46</sup>. Il n'existe aucune disposition dans cet Acte fondamental, qui oblige le Président de la République à demander une autorisation au Conseil National de Transition pour légiférer par voie d'ordonnance. Cet empiètement dans le domaine législatif est aussi constaté dans le fonctionnement même du Conseil National de Transition. En effet, le Président de la République convoque les sessions ordinaires et extraordinaires du Conseil National de Transition (article 47) même s'il revient au Président du Conseil National de Transition de les ouvrir et les clôturer. C'est dans ce sens qu'il faut lire l'article 62 de qui prévoit que : « Le Président du Conseil National de Transition ouvre et clôture les sessions ordinaires et extraordinaires du Conseil National de Transition ». En outre, il ne prévoit pas de calendrier concernant la tenue des sessions ordinaires. L'on sous-entend dès lors que ce calendrier est fixé par le Président de la République.

Le principe de la séparation des pouvoirs s'assouplit tout de même dans le domaine législatif dans la mesure où les deux institutions doivent collaborer. En d'autres termes, « l'initiative des lois appartient concurremment au Conseil National de Transition et au Gouvernement » (article 65). Dans le domaine des traités et accords internationaux, l'article 80 reconnaît au Président de la République le pouvoir de négocier, de signer et de ratifier les traités. Mais pour les traités de paix, de défense, de commerce et ceux relatifs aux ressources naturelles, il doit recourir au Conseil National de Transition pour solliciter le vote d'une loi autorisant leur ratification. Seul le Conseil National de Transition autorise la déclaration de guerre (article 57).

Malgré la collaboration dans certaines matières, le gouvernement a l'obligation de fournir des explications au Conseil National de Transition sur ses activités. C'est de cette manière qu'il s'informe sur l'action gouvernementale et la contrôle. Les moyens d'information et de contrôle sont : la question écrite ; la question orale ; l'audition des membres du gouvernement en commission (article 67). Le Président de la République n'est pas politiquement responsable devant le Conseil National de Transition. Mais ce dernier peut mettre en cause sa responsabilité pénale, c'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'article 69 qui pose que : « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis

<sup>45</sup> Article 71, alinéa 1er « Le Conseil supérieur de la République met en cause la responsabilité du Gouvernement de transition par le vote d'une motion de censure lorsqu'il constate que celui-ci s'est gravement écarté des décisions et recommandations de la Conférence nationale » (article 71, alinéa 1er)

<sup>46</sup> Article 44 : « Le président de la République légifère par ordonnance en matière économique et financière ainsi qu'en matière de défense et de sécurité ».

dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. En ce cas, il est mis en accusation devant la Haute cour de justice par le Conseil National de Transition statuant à la majorité des deux tiers de ses membres ». Quant au Gouvernement, il n'est pas non plus politiquement responsable devant le Conseil National de Transition. Il ne peut donc pas le sanctionner par le vote d'une motion de censure. Dans le même sens, le Président de la République ne peut pas mettre fin à l'existence du Conseil National de Transition, comme le précise l'article 68 en posant que : « Pendant la période de transition, le Conseil national de transition ne peut être dissout et le Gouvernement ne peut faire l'objet d'une motion de censure ».

Ce type d'équilibre entre ces deux institutions peut aussi être la conséquence de leur illégitimité voire des circonstances, qui ont conduit à leur mise en place. En effet, Le Président de la République n'a jamais été élu par le peuple et les membres du Conseil National de Transition ne sont pas à leur tour l'émanation du peuple, mais la résultante du Forum national pour la reconstruction du Congo comme prévu par l'article 50<sup>47</sup>. En définitive, pendant la période de transition, le Président de la République ne peut pas dissoudre le Conseil National de Transition ; le Conseil National de Transition ne peut pas renverser le Gouvernement par le vote d'une motion de censure (article 68). Le Gouvernement n'est responsable que devant le Président de la République et non devant le Conseil National de Transition. C'est donc l'illustration du « fameux mariage sans divorce », caractéristique du régime présidentiel.

Les caractéristiques que présentent les institutions mises en place par l'Acte fondamental de 1997, les types des rapports, qui existent entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif conduisent à tirer la conclusion telle que cet Acte a instauré un régime présidentiel en République du Congo.

#### IV.6. Les régimes d'exception.

Il s'agit des régimes issus des putschs militaires ou d'autres circonstances similaires. Ces régimes se caractérisent soit par l'abrogation de la Constitution, la dissolution ou la suspension des institutions mises en place et par l'instauration des Actes fondamentaux instituant à leur tour des institutions *sui generis* ou provisoires. À ce titre en 1975, suite à la Déclaration du PCT du 12 décembre 1975, le PCT met en place un Etat-major spécial révolutionnaire, en plus du Conseil des Ministres et du Président de la République pour diriger le pays. Ce changement est la conséquence certainement des dissensions entre ceux qui se réclamaient de la gauche et de la droite au sein du Parti Congolais du Travail. Déjà les coups d'État militaires manqués de 1970 et 1972 sont la manifestation de ces dissensions. L'Acte fondamental du 5 avril 1977 mit en place un Comité Militaire du Parti, qui prit la direction du Pays. Ce changement intervient suite à l'assassinat du Président de la République ayant pris le pouvoir depuis 1968 et proclamé la République Populaire du Congo en 1969.

Avant, en 1963, l'Ordonnance n° 63/2 du 11 septembre 1963 mit en place des institutions provisoires. Cet événement intervient après la révolution sinon l'insurrection des 13, 14 et 15 août 1963 ayant abouti à la chute du premier Président de la République et mit fin à la Constitution du 2 mars 1961 ainsi que ses institutions. L'Acte fondamental du 5 août 1968 abrogea la Constitution du 8 décembre 1963 et mit en place un Conseil National Révolutionnaire (CNR).

<sup>47</sup> Article 50 : « Les membres du Conseil national de transition sont élus par le Forum national pour la reconstruction du Congo ».

#### V. La place du pouvoir judiciaire dans les différentes constitutions et l'impact sur le respect de la loi.

Troisième pilier de la séparation des pouvoirs, l'appareil judiciaire du Congo a varié en fonction de l'évolution constitutionnelle que ce pays a connue depuis l'indépendance. Dans ce chapitre, l'on abordera les questions suivantes : l'indépendance de la justice et le rôle que celle-ci est appelée à jouer dans le fonctionnement des institutions, mais aussi dans le respect de la loi.

##### V.1. La place du pouvoir judiciaire dans les Constitutions du 2 mars 1961 et 8 décembre 1963.

Il convient de relever que ces deux Constitutions ne parlent pas de pouvoir judiciaire, mais plutôt d'autorité judiciaire dans leurs titres VII (Constitution du 2 mars 1961) et IX (Constitution du 8 décembre 1963), sans doute influencées par la Constitution française de 1958<sup>48</sup>. Cette autorité judiciaire est détenue puis exercée par des juges professionnels, qui rendent la justice au nom du peuple congolais (articles 59<sup>49</sup> de la Constitution du 2 mars 1961 et 64<sup>50</sup> de la Constitution du 8 décembre 1963).

De plus, c'est en toute indépendance que les juges rendent la justice ou disent le droit. Ni le pouvoir exécutif, ni le pouvoir législatif ne peut interférer dans le domaine de compétence de l'autorité judiciaire. En effet, les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi conformément aux articles 60 de la Constitution du 2 mars 1961 et 65 de la Constitution du 8 décembre 1963.

Cependant, il existe une nuance entre ces deux Constitutions concernant l'institution chargée de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire ou des juges. En d'autres termes, la Constitution du 2 mars 1961 met beaucoup plus en avant le Président de la République<sup>51</sup> (bien qu'il soit assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature) tandis que celle du 8 décembre 1963 consacre pleinement le Conseil Supérieur de la Magistrature<sup>52</sup> comme garant de cette indépendance, bien que le Président de la République en soit le Président.<sup>53</sup> Dans les deux cas, la question de la compatibilité de la fonction présidentielle avec la garantie de l'indépendance de la justice se pose. Pour Guy Carcassonne, il s'agit de mettre « le loup dans la bergerie ».

La nomination des juges pouvait susciter des craintes sur l'effectivité de cette indépendance puisqu'au regard de ces deux Constitutions, les juges, particulièrement les juges de siège, bien qu'ils soient inamovibles, sont nommés et non élus par le Conseil Supérieur de la Magistrature avec la participation du Président de la République, comme

<sup>48</sup> Titre VIII de la Constitution française de 1958 est consacré à « l'autorité judiciaire ».

<sup>49</sup> Art. 59 : La justice est rendue au nom du peuple congolais.

<sup>50</sup> Art. 64 : La justice est rendue sur le territoire de la République au nom du peuple congolais.

<sup>51</sup> Article 60, alinéas 2 et 3 : Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

<sup>52</sup> Article 67, alinéa 3 : Le conseil supérieur de la magistrature, assure conformément à la loi, la discipline de ces magistrats, leur indépendance et l'administration des tribunaux judiciaires.

<sup>53</sup> Contrairement à la Constitution du 2 mars 1961, qui ne donne aucune composition détaillée du Conseil Supérieur de la Magistrature, la Constitution du 8 décembre 1963 en son article 66 donne plus de détails sur la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature en stipulant, en substance qu'il y a des membres de droit et des membres nommés par décret en Conseil des ministres. Sont membres de droit : Le Président de la République, *président* ; Le garde des sceaux, ministre de justice, *vice-président* ; Le Président de la cour suprême ; Le Président de la cour d'appel de Brazzaville. Sont nommés par décret en conseil des ministres : Un magistrat du siège de la cour d'appel ; Un magistrat du siège des tribunaux de grande instance ; Un magistrat du siège des tribunaux d'instance. Trois suppléants sont désignés dans les mêmes conditions.