



Interprétation et pratique présidentialiste de la constitution dans un régime parlementaire moniste : cas de la République Démocratique du Congo

François KONGA

Citer cette version :

F. KONGA, « Interprétation et pratique présidentialiste de la constitution dans un régime parlementaire moniste : cas de la République Démocratique du Congo », in RDU, vol. 1, n° 1/2024, Décembre 2024, pp. 71-88.

Édition électronique URL : <https://rdu.cd/article.php?id=1>

DOI : 10.67016 ISSN 3005-7078 (numérique)

ISSN 3005-706X (imprimé)

Dépôt légal : ZR 3.02310-57531

Les articles sont diffusés sous licence :



Vol.1, n° 1/2024



INTERPRETATION ET PRATIQUE PRESIDENTIALISTE DE LA CONSTITUTION DANS UN REGIME PARLEMENTAIRE MONISTE : CAS DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

François KONGA

Professeur de droit public à l'Université Pédagogique Nationale

Résumé

Le président de la République, en tant que première institution du pays est-il un interprète authentique de la Constitution ? La primauté de la fonction présidentielle est uniquement expliquée sur base des facteurs d'ordre politique. Elle puise sa raison d'être au sein de l'activité interprétative elle-même de la Constitution par le chef de l'État et par les autres pouvoirs publics. La pratique présidentielle de la Constitution reflète les écarts entre le texte constitutionnel et les usages suivis par les pouvoirs constitués. Elle intervient pour débloquent des paralysies institutionnelles dues à l'instabilité ministérielle ou au dysfonctionnement des assemblées législatives. Expression d'une pratique institutionnelle, l'interprétation présidentielle de la Constitution bénéficie d'une protection constitutionnelle en vertu des prérogatives et privilèges reconnus au chef de l'État par la juridiction constitutionnelle elle-même et s'inscrit dans une dynamique institutionnelle où le chef de l'État de son propre gré fixe les orientations et objectifs que les pouvoirs constitués sont tenus d'atteindre. La grille de cette lecture démontre que le président de la République a acquis des prérogatives politiques qui échappent à la lettre de la Constitution en matière des résolutions de certaines crises politiques ou sociales. Analysée sur le terrain du droit, la pratique présidentielle de la Constitution exprime la primauté de certaines interprétations ou pratiques de la Constitution qui s'imposent à l'ensemble des pouvoirs constitués. L'article souligne également la complexité des relations juridiques entre le président de la République et les autres institutions politiques d'une part, et l'équilibre institutionnel entre le rôle formel et réel du président dans un régime parlementaire moniste d'autre part.

Mots-clés : *Président de la République, régime parlementaire moniste, interprétation présidentielle de la Constitution, interprétation institutionnelle, pratique présidentielle, Constitution, primauté, pouvoirs constitués.*

Abstract

Is the President of the Republic, as the country's foremost institution, an authentic interpreter of the Constitution? The primacy of the presidential office can only be explained on the basis of political factors. Its raison d'être lies in the actual interpretation of the Constitution by the Head of State and the other public authorities. Presidential practice in relation to the Constitution reflects the discrepancies between the constitutional text and the practices followed by the constituted powers. It intervenes to unblock institutional paralysis due to ministerial instability or the dysfunction of legislative assemblies. It is the expression of an institutional practice, enjoying constitutional protection by virtue of the prerogatives and privileges granted to the Head of State by the constitutional court itself, and forms part of an institutional dynamic in which the Head of State of his own accord sets the guidelines and objectives that the constituted powers must achieve. This reading shows that the President has acquired political prerogatives that escape the letter of the Constitution in terms of resolving certain political crises. Analyzed from a legal perspective, the President's use of the Constitution expresses the primacy of certain interpretations or practices of the Constitution that are binding on all the constituted powers. The article also highlights the complexity of the legal relations

between the President and the other political institutions, and the balance between the formal and real roles of the President in a monist parliamentary system.

Keywords: *President of the Republic, monist parliamentary system, presidential interpretation of the Constitution, institutional interpretation, presidential practice, Constitution, primacy, constituted powers.*

Introduction

La primauté de la fonction présidentielle par rapport à d'autres organes constitués reste fondamentalement marquée par des facteurs d'ordre politique. À ce titre, la pratique présidentielle résulte des écarts qui existent entre le texte constitutionnel et les usages au service des pouvoirs publics. En République Démocratique du Congo, le président de la République, première institution du pays a acquis de nouvelles prérogatives politiques qui échappent même à la lettre de la Constitution en vue de résoudre de crises de nature politique. Cette pratique ne s'écarte pas totalement du terrain juridique, elle exprime la primauté des interprétations présidentielles de la Constitution qui s'imposent à l'ensemble des pouvoirs constitués. Elles s'inscrivent dans la systématisation des rapports juridiques entre le chef de l'État et les différents organes constitutionnels. Le statut interprétatif du président de la République relève de la Constitution du 18 février 2006¹ et repose sur un double fondement juridique et politique. L'article 69 de la Constitution qui assure le fondement juridique, consacre une habilitation générale à l'interprétation présidentielle alors que la légitimité démocratique issue de son élection au suffrage universel direct pose son fondement politique (art. 70).

Contrairement à la théorie du pouvoir neutre de Benjamin Constant selon laquelle, le président de la République, en sa qualité de « garant de la Constitution » et de « représentant de la nation » n'exerce pas un pouvoir proprement politique mais ne serait qu'une sorte de « médiateur » entre le législatif et l'exécutif², la réalité institutionnelle des régimes parlementaires monistes, notamment celui de la RDC, témoigne l'interventionnisme quasi permanent du chef de l'État dans la vie politique et institutionnelle du pays. Par ses interprétations de la Constitution, le président de la République exerce une véritable fonction d'orientation politique et constitutionnelle. Sur le plan juridique, le système politique congolais est théoriquement parlementaire, car seul le gouvernement est politiquement responsable devant le parlement. Ce régime parlementaire résulte de l'application de la théorie de la séparation des pouvoirs. Mais, contrairement au régime présidentiel caractérisé par une séparation stricte des pouvoirs, le régime parlementaire consacre une séparation souple des pouvoirs, c'est-à-dire visant à favoriser la collaboration entre les différents organes de l'État.

L'élection du président de la République au suffrage universel direct lui confère une grande légitimité, ce qui renforce et justifie son pouvoir d'action. Cependant, cette légitimité populaire peut conduire à un déséquilibre institutionnel et dans la pratique politique, engendrer une certaine dérive présidentialisante contrariant les prescriptions de la Constitution du 18 février 2006 qui prévoit un système politique où le président partage le pouvoir exécutif avec un Premier ministre issu lui-même de la majorité parlementaire³. Dans le régime parlementaire moniste, le chef de l'État est politiquement irresponsable en théorie, mais dans la pratique, il impulse la vie politique et institutionnelle du pays. De ce point de vue, il ne servirait à rien de mobiliser un corps électoral de plusieurs millions des personnes pour élire un président sans pouvoir.

Cette posture complexifie souvent les relations juridiques entre le président de la République et les institutions politiques⁴. Elle illustre également une tension entre les principes théoriques du régime parlementaire et une certaine concentration du pouvoir au profit du président de la République. Dans cette optique, la qualification juridique de l'institution président de la République devait permettre de

¹ J.L. ESAMBO KANGASHE, *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme, contraintes pratiques et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 1-20.

² P. ROLLAND, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *Revue française d'histoire des Idées Politiques*, vol.27, n°1, 2008, pp.69 et ss

³ Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, art. 69, 78, 90.

⁴ E. MILLARD, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société, Lextenso éditions/ L.G.D.J.*, 1995, pp.381-412

distinguer la titularité du pouvoir de son exercice concret⁵. Du point de vue politique, la lecture présidentialiste de la Constitution ne vaut qu'en cas de convergence de majorité présidentielle et parlementaire à l'Assemblée nationale. En cas de discordance des majorités ou en situation de cohabitation, le président de la République est contraint de pouvoir nommer un Premier ministre avec lequel, il ne partage pas les mêmes opinions politiques mais qui a la confiance de l'Assemblée nationale. La coalition FCC/ CACH de 2019 illustre bien la problématique de travailler avec un Premier ministre de bord politique opposé au président. Le discours présidentiel selon lequel, « le FCC me bloque » traduit l'impossibilité et les limites des initiatives présidentielles dans l'orientation politique et institutionnelle. Fort de sa légitimité, le président de la République a procédé à une lecture présidentialiste de la Constitution pour reconfigurer la majorité parlementaire en pleine législature. Cette interprétation présidentielle de la Constitution s'est imposée à tous les pouvoirs constitués et a accouché d'une nouvelle plateforme politique « l'union sacrée de la nation ». Ainsi, la pratique présidentialiste a conduit le président à exercer des pouvoirs que même la Constitution ne lui reconnaît pas usant toujours de sa légitimité démocratique. La pratique présidentialiste n'est autre que la concentration des pouvoirs en faveur du seul président de la République. Cette perception du régime résulte d'un présidentialisme majoritaire⁶ qui vise à assurer la primauté des interprétations présidentielles de la Constitution, à consolider les compétences des pouvoirs publics constitutionnels dans une optique de la défense du « pré-carré présidentiel »⁷

Bien que cette théorie de l'institution ait rattaché la figure du chef de l'État à la fonction exécutive et permit le détachement de la théorie du pouvoir neutre, la vision institutionnelle du pouvoir ne semble pas expliquer toutes les évolutions résultant de la pratique et de l'interprétation présidentielle de la Constitution. Dans les régimes parlementaires contemporains monistes, l'activité présidentielle évolue au rythme de nouveaux facteurs politiques et sociaux notamment la surexposition médiatique du chef de l'État, son omniprésence dans les différents secteurs de la vie publique et sa prise récurrente de parole à toute circonstance. Ce positionnement présidentiel entrave la qualification juridique de nouveaux attributs présidentiels relevant de la pratique institutionnelle en « pouvoirs réels du président accordés par la Constitution »⁸. Depuis longtemps, la saisine de la primauté de la fonction présidentielle dans les régimes parlementaires relevait du seul domaine de science politique. En France par exemple, l'excès de rationalisation parlementaire de la Constitution et l'activation des leviers majoritaires ont été identifiés comme les seuls éléments susceptibles d'expliquer la subordination du législatif sur l'exécutif. Ce qui a conduit la doctrine à s'interroger sur les missions traditionnelles du parlement dans une perspective d'hyper présidentialisation du régime de la Cinquième République⁹. En RDC, l'absence de dispositifs de rationalisation parlementaire pourrait être considérée comme la cause principale de l'interventionnisme du président de la République en présence de crises politiques majeures susceptibles d'affecter la stabilité gouvernementale ou entravant le fonctionnement normal des institutions publiques. La Constitution du 18 février 2006 par exemple, ne semble pas non plus avoir conduit à une modification substantielle des prérogatives présidentielles à l'égard du Gouvernement et du Parlement. Le renforcement de la fonction exécutive à travers l'introduction du scrutin majoritaire ne semble pas avoir réduit le « pouvoir décisionnel » du président dans certains domaines liés à la résolution des crises politiques ou en matière de promulgation des textes de loi. La pratique présidentielle de la Constitution semble ainsi partiellement séparer les dispositifs de rationalisation parlementaire, les facteurs d'ordre strictement techniques et procéduraux ne sont pas susceptibles d'expliquer, à eux seuls, une certaine configuration du pouvoir en faveur du chef de l'État¹⁰.

⁵ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Recueil Sirey, 1929, rééd. par Dalloz, 2015, pp.390 et ss

⁶ M. FOUCAULT, « La Constitution de la Ve République va dans le sens du Président », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n°1, 2018, p.4.

⁷ P. BLANCHER, « Le président de la République et le Gouvernement dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, vol.50, n°1, 2016, p.35.

⁸ S. CAPORAL-GRECO, P. ESPLUGAS-LABATUT, P. SEGUR, S. TORCOL, *Droit constitutionnel*, Ellipses Editions Marketing S.A, 2017, pp. 231-238.

⁹ O. DUHAMEL, « Les logiques cachées de la Constitution de la Cinquième », *Revue française de science politique*, 34^{ème} année, n°4-5, 1984, pp. 621 et ss.

¹⁰ F. NATOLI, « L'interprétation présidentielle de la Constitution dans les régimes parlementaires : une comparaison franco-italienne », *La Revue des droits de l'homme*, n°21, 2022, p.3.

La pratique présidentielle ne serait rien d'autre que le résultat d'une interprétation institutionnelle parmi tant d'autres de la Constitution mais qui, en raison de sa force persuasive, s'imposerait à l'ensemble des pouvoirs constitués¹¹. À ce titre, le président de la République reste le seul à connaître la portée de ses interprétations de la Constitution en raison de son pouvoir interprétatif tiré directement de la Constitution et de sa légitimité démocratique qui est nationale. Sur le plan juridique, la normativité de la pratique présidentielle n'apparaît plus comme une question aporétique. Rien ne peut s'opposer à ce qu'une interprétation institutionnelle de la Constitution devienne une interprétation normative dès lors qu'elle est acceptée par l'ensemble des pouvoirs publics. D'ailleurs, l'absence d'opposition ou de contestation des pouvoirs constitués à la pratique présidentielle de la Constitution ne témoignerait que l'adhésion de ces derniers aux interprétations opérées par le chef de l'État et qui sont entérinées par l'ensemble des pouvoirs constitués¹². Par ce silence valant acceptation, les interprétations présidentielles de la Constitution deviennent une ressource institutionnelle dont la valeur juridique et la portée reposent sur les modalités de justification juridique des choix opérés par le président de la République. Ainsi se pose la question du caractère des interprétations présidentielles : sont-elles prescriptives à l'égard des pouvoirs constitués ou lient-elles seulement les pouvoirs constitués dans l'exercice de leurs fonctions¹³.

En raison de sa capacité à influencer l'activité des autres pouvoirs constitués, l'interprétation présidentielle de la Constitution dispose d'une portée juridique supérieure et différente à d'autres interprétations institutionnelles. Véritable orientation politico-constitutionnelle au profit de l'ensemble des pouvoirs publics, l'interprétation présidentielle de la Constitution, en raison des usages suivis et appliqués sans opposition, son inscription dans le droit positif congolais ne souffre d'aucune contestation politique ou juridictionnelle. À ce titre, elles peuvent s'analyser en termes des conventions de la Constitution ou des coutumes. Elles ne seraient donc pas dépourvues de signification juridique dans la mesure où elles lieraient les pouvoirs constitués aux choix opérés par le chef de l'État dans l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles¹⁴. D'ailleurs, la mission générale de surveillance de la légalité constitutionnelle dont bénéficie le chef de l'État conformément à l'article 69, al.2, lequel dispose : « il veille au respect de la Constitution », le place naturellement en position d'interprète de droit commun face à la Cour constitutionnelle cantonnée dans une compétence d'attribution (art. 161).

Investies de l'autorité de la chose interprétée, les interprétations présidentielles de la Constitution sont insusceptibles de recours dans leur grande majorité. À ce titre, le président de la République par ses interprétations authentiques de la Constitution crée du droit positif, ce qui servirait de fondement aux interprétations ultérieures. Par leurs répétitions, elles engendrent une pratique constitutionnelle devenant une ressource utile aux pouvoirs publics¹⁵. Toutefois, le pouvoir interprétatif du président de la République est encadré par un raisonnement juridique, ce qui réduit sa marge de subjectivité. La force et la spécificité de la Constitution de 2006 en la matière reposent sur l'existence d'une dualité d'interprétation au sommet de l'État entre le président de la République, interprète de droit commun et la Cour constitutionnelle, interprète d'attribution, sous le regard vigilant du peuple, interprète ultime de la Constitution. Au regard des éléments développés, il conviendra d'analyser la primauté de l'interprétation et pratique présidentielle de la constitution aux autres pouvoirs constitués (I) et l'émergence de nouvelles compétences présidentielles comme facteur de déséquilibre institutionnel (II).

I. La primauté de l'interprétation et pratique présidentielle de la Constitution aux autres pouvoirs constitués

¹¹ M. TROPER, « La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp.83 et ss

¹² D. KALUBA DIBWA, *La justice constitutionnelle en République Démocratique du Congo*, Bruxelles, éd. ACADEMIA, 2013, pp.67-70.

¹³ F. NATOLI, « L'interprétation présidentielle de la Constitution dans les régimes parlementaires : une comparaison franco-italienne », *La Revue des droits de l'homme*, n°21, 2022, p.3.

¹⁴ S. CAPORAL-GRECO, P. ESPLUGAS-LABATUT, P. SEGUR, S. TORCOL, *Droit constitutionnel*, Ellipses Éditions Marketing S.A, 2017, pp. 231-238.

¹⁵ A. CHLOE FOIRRY, *Contribution à l'étude de l'interprétation de la Constitution de 1958 par le président de la République*, Thèse de doctorat, droit public, Paris 1, 2011.

La portée institutionnelle de l'activité présidentielle liée à l'interprétation et pratique constitutionnelle ainsi que son fondement juridique relèvent du texte constitutionnel de 2006. En effet, la Constitution du 18 février 2006 consacre un régime parlementaire¹⁶. Ce qui induit un renforcement de l'autorité de l'État au profit du pouvoir exécutif qui est bicéphale. Constitué d'un chef de l'État, président de la République irresponsable politiquement et d'un gouvernement dirigé par un Premier ministre, lequel est responsable politiquement devant l'Assemblée nationale. Toutefois, la Constitution de 2006 reste ambiguë sur les rapports entre les deux têtes de l'exécutif et en cas de conflit entre les têtes, aucune juridiction n'est compétente pour trancher. Sans enlever au premier, le président de la République sa force et au second, Premier ministre, chef du Gouvernement son indépendance, le Constituant congolais de 2006 accorde une prééminence au président de la République. Celle-ci est marquée, à la fois par son mode de désignation, indépendant du parlement, de la protection particulière dont il bénéficie, de la préservation de ses actes contre toute atteinte par d'autres pouvoirs publics que de ses nombreux pouvoirs accordés par la Constitution (propres, partagés et ceux résultant de la pratique présidentielle) et dont le juge constitutionnel assure la sauvegarde. En tant que première institution du pays (art. 68), le président de la République est élu au suffrage universel direct et de ce fait dispose d'une forte légitimité, laquelle, lui permet d'outrepasser parfois sa fonction d'arbitre (art. 69 al.3) pour imposer sa lecture constitutionnelle aux différents pouvoirs constitués. L'interprétation présidentielle de la Constitution permet d'assurer un équilibre entre le rôle du président de la République et les différentes institutions afin de garantir une gouvernance démocratique, une stabilité institutionnelle et d'assurer le fonctionnement normal des institutions publiques.

Cependant, l'étendue de son pouvoir interprétatif de la Constitution peut dans certaines situations constituer une entrave aux interprétations d'autres pouvoirs constitués et générer parfois de déséquilibre entre le pouvoir exécutif et les autres pouvoirs publics destinataires des interprétations présidentielles. Ce déséquilibre peut conduire à l'affaiblissement, à la subordination, voire à la restriction des prérogatives traditionnelles des pouvoirs constitués. En tant que dépositaire du pouvoir préservateur et d'arbitre, la fonction du président de la République puise son fondement juridique au sein de l'article 69 de la Constitution du 18 février 2006 qui énonce les missions du président de la République : « Le président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions ainsi que la continuité de l'État ». La fonction présidentielle constitue l'expression d'un pouvoir préservateur susceptible de garantir la cohésion du système parlementaire, mais elle n'est pas à l'abri des critiques. Une partie de la doctrine identifie la pratique présidentielle comme l'une des causes principales de l'effacement de la figure arbitrale du chef de l'État. Dans la pratique, la mise en œuvre de l'article 69 de la Constitution consacre une double tutelle du président à l'égard du Gouvernement et du parlement¹⁷. L'écart entre la pratique présidentielle et le texte constitutionnel présuppose la connaissance préalable du sens politique de la Constitution¹⁸ dont les contours précis sont difficiles à saisir sur le plan conceptuel. Rien ne peut garantir que la pratique présidentielle de la Constitution ne perturberait pas le bon fonctionnement des pouvoirs publics dont il a la mission d'assurer. Ces derniers peuvent également juger que la Constitution ne règle pas de manière adéquate ou suffisante certaines situations juridiques. Dans certains cas, l'interventionnisme du chef de l'État dans le domaine législatif (art.137) peut être considéré comme une tentative d'instaurer un dualisme parlementaire de fait contraire à la lettre de la Constitution mais il peut également se justifier en raison des défaillances structurelles propres au système parlementaire. En cas de crise politique ou sociale, l'interprétation présidentielle de la Constitution pour débloquer la crise et éviter la paralysie des pouvoirs publics pourrait être perçue comme l'exercice d'un pouvoir d'impulsion politique et institutionnelle et l'expression d'une fonction constitutionnelle de garantie consubstantielle à l'activité présidentielle elle-même. Cette analyse témoigne que les interprétations présidentielles constituent une ressource exploitable par l'ensemble des pouvoirs publics et qu'elles ont une primauté par rapport à d'autres interprétations institutionnelles.

¹⁶ J.L. ESAMBO KANGASHE, *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme, contraintes pratiques et perspectives*, éd. Broché 2010, pp. 1-20

¹⁷ J-E GICQUEL, « Équilibres et déséquilibres sous la Ve République », *Revue française de droit constitutionnel*, vol.102, n°2, 2015, pp.272 et ss.

¹⁸ M. FOUCAULT, « La Constitution de la Ve République va dans le sens du Président », *Titre VII*, vol.1, n°1, 2018, pp.21-23

A. Du contrôle de l'activité présidentielle par le juge constitutionnel

Sur le plan conceptuel, l'analyse de ce sujet permettra de déterminer les moyens créateurs du consensus institutionnel, lequel gravite autour des interprétations et pratiques présidentielles de la Constitution du 18 février 2006 dont la Cour constitutionnelle assure la suprématie. C'est à l'aune des pratiques institutionnelles les plus récentes que sera analysé les prérogatives traditionnelles du chef de l'État notamment le pouvoir de nomination, le droit de message et le droit de promulgation. L'interprétation présidentielle de la Constitution n'est pas ignorée par le juge. Elle ne s'opère pas dans un cadre arbitraire et dépourvu de rationalité juridique. Certes, elle fait l'objet d'un encadrement juridique dont la légitimité est parfois contestée. La jurisprudence constitutionnelle relative à la fonction présidentielle tient désormais compte de l'évolution des usages et de la pratique institutionnelle dans le temps sans pouvoir interroger profondément l'esprit et la lettre du constituant. Désormais, la figure du chef de l'État fait l'objet d'une attention particulière de la part du juge constitutionnel. En tant que garant de la continuité de l'État, le président de la République jouit d'une irresponsabilité de principe mais assorti de quelques dérogations. Cette irresponsabilité est justifiée sur le plan juridique par la volonté à la fois d'assurer l'indépendance du Président et de préserver la continuité de l'État dont il a la charge (art. 69, al.3). Les pouvoirs du président sont bien protégés : qu'il soit des pouvoirs accordés par la Constitution (pouvoirs propres et pouvoirs partagés) que ceux exercés par le président mais résultant de la pratique présidentialisée du pouvoir, laquelle conduit souvent le président à exercer des pouvoirs au-delà de ceux prévus par le texte Constitutionnel¹⁹.

Les choix du chef de l'État sont préservés contre toute atteinte qui proviendrait d'autres pouvoirs constitués. Cette sauvegarde des prérogatives présidentielles par la juridiction constitutionnelle pourrait s'expliquer par le pouvoir d'influence qu'exerce le chef de l'État lui-même sur les autres institutions. Sur le plan judiciaire, l'irresponsabilité du président a pour conséquence son inviolabilité autrement dit une immunité de procédure. S'agissant du domaine de compétence de la Cour constitutionnelle à l'égard du président de la République, il s'inscrit principalement dans le registre électoral (art.161, al.2), procédure pénale du président de la République (art.163 et 164) et les situations particulières du président de la République (constat de l'empêchement du chef de l'État, accueil de serment du président de la République et la déclaration de son patrimoine). La Constitution du 18 février 2006 attribue à la Cour constitutionnelle la mission de veiller à la régularité de l'élection présidentielle. À ce titre, elle est le juge du contentieux des élections présidentielles et législatives ainsi que du référendum (art.161, al.2). Par ailleurs, l'art.76. al.1) confère au juge constitutionnel congolais le pouvoir de constater la vacance de la présidence de la République et de prendre les mesures nécessaires pour organiser l'intérim. En revanche, les compétences du juge constitutionnel par rapport aux prérogatives du chef de l'État²⁰ sont très limitées. Les plus évidentes sont représentées par l'ensemble des fonctions consultatives qui lui sont reconnues et attribuées par la Constitution notamment en cas de ratification d'un traité ou accord international (art. 216), de recours aux pouvoirs exceptionnels (art.145, al.2). À ce titre, le juge constitutionnel va se prononcer sur la réunion des conditions nécessaires à la mise en œuvre de l'art. 145, al.2 de la Constitution du 18 février 2006 qui énonce : « En cas d'état d'urgence ou d'état de siège, le président de la République prend, par ordonnances délibérées en Conseil des ministres, les mesures nécessaires pour faire face à la situation. Ces ordonnances sont, dès leur signature, soumises à la Cour constitutionnelle qui, toutes affaires cessantes, déclare si elles dérogent ou non à la présente Constitution ».

En dehors des pouvoirs exceptionnels du président de la République, tous les actes politiques de ce dernier échappent à la compétence de la Cour constitutionnelle. En 2021, le processus de renouvellement partiel des juges à la Cour constitutionnelle de la RDC a concerné deux juges issus du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) conformément à l'article 158, al 4 de la Constitution de 2006 qui énonce : « La Cour constitutionnelle est renouvelée par tiers tous les trois ans. Toutefois, lors de chaque renouvellement, il sera procédé au tirage au sort d'un membre par groupe ». Ces remplacements faisaient suite à des démissions ou des réaffectations controversées. Noël Kilomba et

¹⁹ S. CAPORAL-GRECO, P. ESPLUGAS-LABATUT, P. SEGUR, S. TORCOL, *Droit constitutionnel*, Ellipses Éditions Marketing S.A, 2017, pp. 231-238.

²⁰ *Ibid.*

Jean Ubulu tous deux relevant de la composante CSM ont été remplacés après avoir été affectés à d'autres fonctions. Une décision critiquée comme contraire aux dispositions légales. Leur départ a soulevé des préoccupations sur l'indépendance de la justice, la séparation des pouvoirs, les principes fondamentaux pour une démocratie constitutionnelle et les pressions politiques dans ces nominations. L'interprétation présidentielle de la Constitution relative à l'ordonnance les affectant à la Cour de cassation dans le cadre de ce renouvellement a soulevé des critiques. Ces deux juges ont refusé de prêter serment pour leurs nouvelles fonctions contestant la légalité de la décision. Ils ont argumenté qu'ils souhaitaient continuer leur mandat à la Cour constitutionnelle conformément à la loi organique et à la Constitution mais leur refus a été interprété comme une démission tacite par le CSM.

En effet, le refus de juge constitutionnel d'exercer un contrôle de constitutionnalité des actes présidentiels n'est pas surprenant en soi. Il témoigne simplement de sa volonté de valider tacitement l'interprétation présidentielle de la Constitution portant sur les modalités d'exercice du pouvoir constituant. La primauté de l'interprétation présidentielle de la Constitution semble s'expliquer en raison de l'inexistence d'un mécanisme pouvant habiliter de manière générale la Cour constitutionnelle à pouvoir trancher les conflits de compétence opposant les différents organes constitutionnels surtout lorsque l'activité présidentielle risque de porter atteinte aux prérogatives des autres pouvoirs constitués comme le parlement. Cet argument est à lui seul insuffisant pour conclure que le juge constitutionnel constitue le contre-pouvoir effectif à l'égard du président de la République. Dans la pratique, le juge constitutionnel a tendance à définir le plus souvent les domaines de compétence intangibles du chef de l'État plutôt que de censurer les actes du président de la République. L'article 161, al.3 de la Constitution dispose : « Elle connaît des conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ainsi qu'entre l'État et les provinces ». Dans l'exercice d'une telle compétence, on peut estimer que le juge constitutionnel congolais pourrait être saisi d'un recours tendant à l'annulation d'une décision présidentielle susceptible de porter atteinte aux prérogatives constitutionnelles des provinces. Dans la pratique politique, les déclarations présidentielles au profit des institutions publiques (gouvernement, parlement, voir le peuple congolais à travers les médias audio-visuels pourrait être interprétées et perçues comme la manifestation d'une véritable fonction d'orientation politique et constitutionnelle.

B. Les déclarations présidentielles comme manifestation d'une orientation politique et constitutionnelle au profit des pouvoirs constitués

Dans le régime parlementaire congolais, la Constitution de 2006 reconnaît au président de la République dans son article 77 un droit de message : « Le président de la République adresse des messages à la nation. Il communique avec les chambres du parlement par des messages qu'il lit ou fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat. Il prononce, une fois l'an, devant l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès, un discours sur l'état de la Nation ». Son inscription dans le marbre constitutionnel permet de déceler la spécificité de sa substance. En raison de l'importance progressivement acquise par les moyens de communication audiovisuelle et les réseaux sociaux actuels, le droit de message oral contrairement au message écrit qui est inscrit dans le cadre du pouvoir de sollicitation du chef de l'État, est envisagé comme un moyen d'inscrire dans le texte constitutionnel une pratique dans le régime parlementaire et qui entame sa trajectoire constitutionnelle irréversible. Il est à souligner que l'article 77 permet également de rendre lisible l'image du président en action et non d'établir une responsabilisation politique de la fonction présidentielle.

Cet article 77 de la Constitution de 2006 habilite le président de la République à prendre la parole devant le parlement réuni en Congrès. Ce nouveau droit de message fait courir le risque d'un président s'immisçant dans une fonction traditionnellement réservée à d'autres pouvoirs constitués : le parlement, le gouvernement et le pouvoir judiciaire. Le droit de message du président devant le parlement s'apparente au discours de politique générale du Premier ministre sans toutefois s'y réduire complètement. En effet, la déclaration présidentielle est composite et emporte des conséquences institutionnelles. Le droit de message oral du président est, par sa fonction, à la fois proche mais également distant des messages écrits. Il remplit une fonction analogue à celle des messages écrits notamment lorsque le président se place dans le terrain des valeurs républicaines. Dans ce cadre, le

message oral du président emprunte certains aspects caractéristiques du discours de politique générale du Premier ministre dans sa dimension technique. Son contenu étant composite en ce sens qu'il n'est pas assimilable ni à la fonction assurée par les messages écrits, ni celle du discours de politique générale. Devant le parlement réuni en congrès, le message oral du président pourrait s'apparenter à l'exercice d'une fonction de « législateur en chef » en s'autorisant le droit d'orienter même la politique législative du pays. Par ce droit de message, le constituant congolais invite les deux têtes de l'exécutif à s'exprimer devant les parlementaires, l'un sur la déclaration de politique générale, l'autre sur le discours sur l'état de la nation. Le Premier ministre est responsable devant le parlement, sa déclaration fait l'objet de débat et du vote alors que le président étant politiquement irresponsable devant le parlement et son discours est dispensé de tout débat.

Toutefois, le droit de message présidentiel fait abstraction de toute dimension de responsabilité, ce qui convient à la spécificité statutaire du chef de l'État. Ce droit de message constitue un moyen de communication privilégiée entre le législatif et l'exécutif. Son exercice présidentiel est dépourvu de toute contrainte juridique. Certes, c'est une obligation constitutionnelle imposant au président de la République de présenter chaque année à la représentation nationale l'État des affaires de la République. Le constituant congolais de 2006 a renforcé cette prérogative présidentielle en faisant du droit de message un pouvoir propre du chef de l'État c'est-à-dire un acte dispensé de l'obligation de contreseing ministériel. Contrairement à son homologue irlandais qui ne peut s'adresser aux assemblées sans l'aval du Conseil d'État et du parlement²¹, la Constitution congolaise n'impose au président aucune consultation ou avis préalable dans l'exercice de ce droit. À ce titre, le président dispose d'une grande liberté dans la détermination du contenu et de la dimension matérielle de son message. D'ailleurs, le contenu de ces déclarations est librement déterminé par le président de la République lui-même. Ce qui explique parfois que la déclaration présidentielle devienne un véritable programme gouvernemental dans lequel, les réalisations, les acquis à consolider, les souhaits, les réformes législatives et constitutionnelles sont manifestement exprimées. Il s'agit d'une véritable orientation politico-constitutionnelle que le président de la République donne en vue de renforcer l'efficacité de son action à travers son Premier ministre. Cependant, si le message présidentiel est dispensé de tout débat, rien ne s'oppose en ce que la presse et les médias audiovisuels relaient les commentaires éventuels relatifs au message du président et dont le contenu n'est soumis à aucune autorité de contrôle y compris le juge constitutionnel.²²

Dès lors que le contenu des déclarations présidentielles est déterminé par lui-même, le président peut faire l'autopsie de l'action gouvernementale et suggérer des pistes des solutions. À ce titre, l'exercice de ce droit de message confère au président plusieurs fonctions au-delà même du texte Constitutionnel. Ainsi, dans son adresse au parlement réuni en Congrès, le chef de l'État s'assignerait une fonction de législateur en s'arrogeant même le droit d'orienter la politique gouvernementale, constitutionnelle et législative du pays. La logique qu'imprime ce droit de message oral du président le place sur le terrain des réformes et inaugure une nouvelle fonction du message présidentiel²³. Toutefois, l'ensemble des déclarations présidentielles ne relèvent pas de l'article 77 de la Constitution. Certaines d'entre elles peuvent être effectuées en dehors de l'exercice de droit de message constitutionnel et relayées également par les médias. La doctrine a qualifié ce type de déclarations extra-constitutionnelles des « externalisations du chef de l'État » dont on interroge la nature juridique réelle. Relèvent-elles de l'exercice présidentiel du droit de message ou d'une activité détachable des fonctions présidentielles. On pourrait estimer que ces externalisations présidentielles sont rattachables à l'exercice des fonctions présidentielles dans la mesure où elles participent à l'accomplissement efficace du rôle du président en qualité de garant de l'équilibre institutionnel et de magistrature d'influence. Le caractère informel et confidentiel de ces déclarations extra-constitutionnelles ne constituerait pas un motif suffisant pour consacrer leur détachabilité des fonctions présidentielles traditionnelles liées au droit de message. Il

²¹ V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Article 18 », dans F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. FRETOT, *La Constitution de la République Française, Analyses et commentaires*, 3^e éd., Economica, 2008, p.570.

²² *Ibid.*, pp.571-572

²³ A. MUSTAPHA, « La portée du droit de message à la lumière de la déclaration du Président de la République au Congrès du 22 juin 2009 », *Revue française de droit constitutionnel*, vol.87, n°3, 2011, pp. 10-12.

appartient donc, à la Cour constitutionnelle de déterminer le cadre normatif adéquat en vue de préciser la portée juridique réelle des déclarations présidentielles.

Certaines déclarations présidentielles interviennent dans un contexte de crise. Sous cet aspect, l'intérêt pour le président est justifié par la gravité de la situation. À ce titre, pour annoncer la rupture de la coalition gouvernementale FCC/CACH, les premiers mots du président Tshisekedi étaient sans ambiguïté. En outre, il paraît manifeste que les présidents dans leurs déclarations cherchent toujours à dissimuler leur qualité de leader politique par des références fédératrices. En 2024 à Kisangani, par exemple, le président prend soin de rattacher les valeurs républicaines à des réformes constitutionnelles à venir en annonçant qu'il faudra une Constitution qui traduise les réalités congolaises sans pouvoir les énumérer. Une telle démarche consistant à partir de ces valeurs à défendre un projet de nouvelle Constitution ou sa révision est inédite dans un message présidentiel. Le président est allé jusqu'à menacer ceux qui s'opposeront à ce projet en sa qualité de garant du bon fonctionnement des institutions. Dans de telles circonstances, les pouvoirs publics ainsi que les représentants des partis politiques deviennent des destinataires d'un ensemble des communications visant à les informer des intentions du chef de l'État. C'est le cas de la déclaration présidentielle mettant fin à la coalition FCC/CACH dans laquelle, le président, après entretien avec les présidents de deux chambres parlementaires et le Premier ministre, manifeste publiquement sa préoccupation concernant l'émergence et la persistance des tensions politico-institutionnelles pouvant menacer la stabilité du pays.

La déclaration présidentielle mettant fin à la coalition gouvernementale peut être interprétée comme l'exercice de son pouvoir de persuasion à l'égard des autres pouvoirs publics. Un autre usage du droit de message se vérifie actuellement dans le chef du président de la République Félix Tshisekedi qui annonce depuis Kisangani la constitution d'un comité d'experts congolais en 2025 pour évaluer la Constitution de 2006 dont il estime porter les germes des influences étrangères. Le président souhaite une Constitution écrite par les congolais et qui tienne compte des réalités congolaises mais tout en affranchissant de la même Constitution qui ne prévoit pas de comité d'experts pour sa révision ou son changement. Un tel message semble s'inscrire tout directement de son pouvoir interprétatif de la Constitution dans le cadre de l'article 69 de la Constitution de 2006, le président étant chargé de veiller au respect de la Constitution. En exerçant le droit de message de cette nature, le président se présente, en cas de révision ou de changement de la Constitution comme initiateur authentique de cette possible réforme constitutionnelle.

Le Président fixe dans ses interprétations constitutionnelles les objectifs politico-institutionnels nécessaires au pays dans le cadre de l'exercice de son activité institutionnelle. Sur le plan institutionnel, ces interprétations authentiques devraient refléter les choix politiques ou des réformes impliquant la participation des pouvoirs publics. Ainsi, se pose la question de savoir si les interprétations présidentielles ne constituent pas une entrave aux interprétations d'autres pouvoirs constitués.

II. Les nouvelles compétences présidentielles de la Constitution comme facteur de déséquilibre institutionnel

Destinées aux pouvoirs publics dont elles constituent une ressource utile, les interprétations présidentielles de la Constitution sont composites et emportent parfois des conséquences institutionnelles évidentes. En tant qu'interprète authentique du texte constitutionnel, le président de la République est destinataire de nombreuses dispositions constitutionnelles portant sur son pouvoir de nomination (art. 78, 81, 82, 158), sur l'exercice de droit de dissolution (art. 148) ainsi que sur la promulgation des textes des lois (art. 79). Le chef de l'État, président de la République, est systématiquement en relation avec les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. À ce titre, il peut être qualifié d'autorité de régulation participant activement dans la mise en œuvre de la Constitution.²⁴ En effet, l'interprétation des textes constitutionnels pourra être examinée dans deux hypothèses : soit à l'absence d'un contrôle de constitutionnalité, soit en présence d'une procédure de contrôle de

²⁴ S. BAUME, « De l'usage des pouvoirs neutres », *Pouvoirs*, vol. 143, n°4, 2012, pp.17-27

constitutionnalité²⁵. Dans un premier cas, le chef de l'État peut être considéré comme garant de la Constitution et dans un deuxième cas, la portée de ses interprétations de la Constitution devra être relativisée au regard du rôle joué par des organes chargés d'assurer le respect de la Constitution, en l'espèce la Cour constitutionnelle. Dès lors que les interprétations présidentielles de la Constitution s'imposent aux différents pouvoirs constitués, elles emportent des conséquences institutionnelles en raison de leur autorité à limiter même les prérogatives des autres pouvoirs constitués notamment leur pouvoir interprétatif respectif.

A. Le recours à la séparation des pouvoirs par le juge en vue d'un équilibre institutionnel

Depuis longtemps la théorie de la séparation des pouvoirs a été appliquée pour classer les régimes politiques. Ce critère employé pour distinguer le régime présidentiel caractérisé par la séparation stricte des pouvoirs et le régime parlementaire par la séparation souple des pouvoirs c'est-à-dire visant à favoriser la collaboration entre les différents organes du pouvoir de l'État. La pratique contemporaine de cette théorie indique qu'elle ne traduit pas la réalité institutionnelle de chaque régime politique d'où sa remise en cause par certains constitutionnalistes. Bien que critiqué, le principe de la séparation des pouvoirs continue à être mobilisé par les juges constitutionnels en vue de favoriser certaines interprétations institutionnelles de la Constitution surtout dans le cadre des conflits opposant le législatif et l'exécutif ou soulevant des questions de compétences. Le recours à la conception stricte ou souple du principe tend à répondre à des objectifs politico-constitutionnels différents, mais définis par le juge lui-même en vue de neutraliser d'éventuels et potentiels conflits institutionnels pour assurer le bon fonctionnement des pouvoirs publics (art. 69).

La collaboration instituée par le régime parlementaire souple sert à assurer le partage de compétences entre le chef de l'État et le Gouvernement dans une matière donnée²⁶. Le recours à la conception souple du principe de séparation des pouvoirs ne constitue pas à elle seule la manière efficace d'assurer la préservation du domaine présidentiel. La jurisprudence constitutionnelle y compris dans le cadre de régime présidentiel caractérisé par la séparation stricte des pouvoirs peut conduire au résultat similaire tendant à la préservation des prérogatives constitutionnelles du président de la République²⁷. Dans le cadre de régime parlementaire moniste, le gouvernement est responsable politiquement devant le parlement. Comme contrepartie de cette responsabilité, il exerce la plénitude des pouvoirs. Si la Constitution confie logiquement au gouvernement et à son chef la charge de conduire la politique de la nation (art.91al.2), ce qui exclut, en principe, la participation normale du président de la République à la conduite de la politique de l'État, la pratique politique contemporaine n'a pas reproduit ce schéma constitutionnel.

Le président s'est substitué à des degrés divers au Premier ministre dans la conduite de la politique de la nation surtout en cas de convergence de majorité présidentielle et parlementaire. À la lumière d'une lecture présidentialisée, le Premier ministre apparaît comme le chef d'état-major du président chargé d'exécuter et d'expliquer devant le parlement et l'opinion la politique et la vision du chef de l'État. En cas de crise politique ou sociale, le Premier ministre devient d'office le fusible facile c'est-à-dire qu'il endosse l'impopularité de la politique suivie et devra démissionner pour protéger le président. En revanche, en cas de divergence de majorité (FCC/CACH), on revient à la lecture littérale et parlementaire de la Constitution qui veut que le Premier ministre, tirant sa légitimité de l'Assemblée nationale, exerce pleinement les pouvoirs que la Constitution lui reconnaît (art.91). Le président de la République bénéficie d'un pouvoir réglementaire général. Toutefois il ne saurait l'exercer en dehors du Conseil des ministres. Ce qui conduit à le rattacher au Gouvernement donc, organiquement, à la fonction exécutive (art. 79). Son pouvoir réglementaire est limité mais symboliquement important lorsqu'il s'agit d'une mesure d'importance nationale.

²⁵ M. TROPER, « Chapitre XIX. Le problème de l'interprétation et la théorie de la supra légalité constitutionnelle », *pour une théorie juridique de l'État*, sous la direction de Michel Troper, Presses universitaires de France, 1994, pp.291-315.

²⁶ A. LE DIVELLE, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la Française », *Jus Politicum. Revue de droit politique*, n°6, 2011, pp.1-3

²⁷ DC n°2009-577 DC du 3 mars 2009 relative à la loi n°2009-558 du 5 mars 2009. ; F. NATOLI, « L'interprétation présidentielle de la Constitution dans les régimes parlementaires : une comparaison franco-italienne », *La Revue des droits de l'homme*, n°21, 2022, p.14.

Cette colocation entre le président de la République et le Gouvernement (art. 91 al. 1 et 6) emporte des conséquences juridiques en ce sens que le Premier ministre ne peut modifier un décret présidentiel pris en Conseil des ministres sans l'accord du chef de l'État. Autrement, un décret délibéré en Conseil des ministres est susceptible de relever d'office de la compétence présidentielle qui le préside et indépendamment de la volonté du législateur. Ce qui implique que pendant la durée du Conseil des ministres, le pouvoir réglementaire du Premier ministre (art. 92, al.1) ne peut s'exercer que s'il est revêtu de la signature du président de la République.

Tout en limitant les prérogatives du Gouvernement dans le domaine, le président de la République devient une autorité administrative, disposant d'un pouvoir réglementaire autonome, hiérarchiquement supérieur à celui du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement. La conception de la fonction présidentielle telle qu'elle résulte de la Constitution congolaise de 2006 renvoie à la théorie de l'exécutif unitaire, propre au constitutionnalisme américain. Selon cette théorie, le président de la République serait l'autorité suprême de l'exécutif. À ce titre, il contrôlerait l'ensemble de l'administration gouvernementale et orienterait même l'action politique du Gouvernement grâce à son pouvoir d'interprétation politique de la Constitution. En République Démocratique du Congo, cette théorie aurait été appliquée par le président de la République lorsqu'il a reconfiguré la nouvelle majorité parlementaire sans passer par la dissolution du parlement. L'exercice de l'exécutif unitaire correspond à la logique d'anticipation politique de crise visant à pousser très loin l'interprétation présidentielle de la Constitution en vue d'établir des précédents au sein de la pratique institutionnelle. Cette unité exécutive se trouve marquée par l'article 91, al.1 de la Constitution de 2006 qui dispose : « Le Gouvernement définit, en concertation avec le président de la République, la politique de la nation et en assume la responsabilité ». C'est en raison de cette unité que la Cour constitutionnelle congolaise n'a jamais envisagé de trancher les litiges qui opposeraient le président de la République et le Premier ministre, ni entre le président et le Gouvernement. Il apparaît que la Cour constitutionnelle conçoit l'exécutif comme un tout, envisagé de manière unitaire pour assurer la défense du domaine réglementaire du chef de l'État.

En revanche, la Cour constitutionnelle envisage les règles de répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif en termes d'indépendance absolue²⁸ des pouvoirs dans le but de limiter une possible invalidation des choix présidentiels (exécutif) par le parlement (le pouvoir législatif) à la lumière des articles 90 et 100 de la Constitution de 2006. Ainsi, à travers l'application du principe de séparation des pouvoirs, la Cour constitutionnelle est en mesure de sauvegarder un bloc de compétences intangibles au profit du chef de l'État dans le but de protéger ses choix contre d'éventuelles invalidations émanant des autres pouvoirs constitués. Dans la formation du Gouvernement, les présidents congolais que ce soit Joseph Kabila ou Félix Tshisekedi, ont dominé le fonctionnement de l'exécutif même dans le contexte où une majorité parlementaire a fait défaut (lenteur dans la formation et la sortie du Gouvernement en 2019). Le président joue toujours un rôle dans le choix des ministres même si, en théorie, cela relève du Premier ministre (art.90).

En 2021, la lecture présidentielle de la Constitution aurait conduit le président à affaiblir le gouvernement en exploitant sa légitimité populaire pour imposer sa volonté. L'avènement de la plateforme « Union sacrée de la nation » émane de la lecture présidentielle de la Constitution qui a explosé la coalition gouvernementale avec comme contrepartie la démission du Premier ministre Sylvestre Ilunga Ilukamba. Cette lecture présidentielle, au tant elle a permis au président de renforcer son action et de consolider son contrôle sur le Gouvernement, au tant elle a affaibli le parlement. Celui-ci est devenu marginalisé au profit des alliances politiques et des pressions de l'exécutif. En outre, la nomination de juge Ubulu et Noel Kilomba à la Cour de cassation s'est opérée sans base légale conformément à l'art.158, al.4. Le refus de ces deux juges issus du CSM de prêter serment devant le président de la République a été interprété comme une sorte de démission nécessitant le remplacement. Cette posture a suscité des inquiétudes au sein du pouvoir judiciaire qui, malgré cette entorse, n'a pas saisi la Cour constitutionnelle en vue de déterminer si ce refus valait démission. La primauté des interprétations présidentielles pourrait générer des déséquilibres institutionnels en empiétant sur leurs prérogatives interprétatives. La domination de celles-ci sur les autres pouvoirs constitués entraînerait leur affaiblissement créant une instabilité institutionnelle, compromettant le principe même de la séparation des pouvoirs.

B. L'impact des interprétations présidentielles sur la fonction normative

²⁸ O. BEAUD, « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République : une hérésie constitutionnelle », *Jus politicum. Revue de droit politique*, n°9, 2013, p.10.

La Constitution de 2006 n'a pas modifié la situation du président de la République par rapport aux Constitutions précédentes²⁹. La nature parlementaire du régime faisait du président de la République uniquement un arbitre exerçant une magistrature morale (art. 69, al.3). Le texte de 2006 continue à concevoir le président de la République comme arbitre, tout en lui accordant des prérogatives supplémentaires. Il attribue au chef de l'État le pouvoir discrétionnaire, le droit de dissoudre l'Assemblée nationale. Parmi les normes envisagées, il y a la loi, la Constitution en tant que texte ou en tant que norme. Pour que ces normes soient opposables aux citoyens et aux pouvoirs publics, elles doivent être promulguées par le chef de l'État (art. 79 al.2) et publiées au journal officiel. La promulgation est l'acte par lequel le chef de l'État sanctionne l'entrée en vigueur d'un texte de loi adopté définitivement par le parlement.

L'article 136 dispose : « Dans les six jours de son adoption, la loi est transmise au président de la République pour sa promulgation. Le Premier ministre en reçoit ampliation ». Le président peut dans le délai de quinze jours de la transmission, demander au parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée (art. 137, al.1). Il ne s'agit pas pour le président d'intervenir dans la procédure législative mais seulement d'inviter le parlement par un acte solennel à reconsidérer une loi sur laquelle il a une opinion défavorable. Encombrée par sa force de dissuasion et protégée par le juge constitutionnel, l'étendue du pouvoir de promulgation législative du président de la République appelle questionnement et détermination par la Cour constitutionnelle, organe chargé d'interpréter la Constitution (art. 161).

Il s'agit de déterminer si conformément à l'article 137, al. 1, le président de la République exercerait un contrôle de constitutionnalité d'un texte de loi comme le ferait la Cour constitutionnelle. Conçue comme un moyen de certifier l'existence et l'authenticité de la loi, la promulgation de la loi serait devenue un outil permettant au chef de l'État de vérifier si la loi a été délibérée et votée conformément à la procédure législative. Dans cette perspective, l'ordonnance de promulgation ne serait rien d'autre que l'acte à travers lequel le président de la République atteste d'avoir opéré un contrôle formel de constitutionnalité de la Loi. Cette interprétation de droit de promulgation législative génère des conséquences juridiques. Si on admet que le président de la République opère un contrôle de constitutionnalité même formel de la loi, cela implique qu'il l'exerce en compétence concurrente à celle de la Cour constitutionnelle en dehors de toute habilitation du texte constitutionnel. Ainsi, si le président de la République invoque l'inconstitutionnalité d'une disposition législative, ce qui est rare, pour motiver le renvoi de la loi ou certains de ses articles au parlement (art. 137, al.1) en l'absence d'une décision (arrêt) préalable de la Cour constitutionnelle sur le texte, la demande présidentielle de nouvelle délibération ne vise qu'à rendre la disposition conforme à la Constitution. La nouvelle délibération est envisagée lorsque le président de la République est nourri des doutes sur la signification juridique de certaines dispositions de la loi soumises à son attention ou sur leur éventuelle conformité à la Constitution. Dépourvue de pouvoir d'auto saisine, la Cour constitutionnelle peut toujours laisser échapper certaines dispositions de la loi non conformes à la Constitution au motif qu'elle ne traite que des dispositions pour lesquelles elle a été saisie. Ces dispositions peuvent porter le germe d'inconstitutionnalité. Ainsi, la demande présidentielle de nouvelle délibération législative permet de substituer les dispositions conformes à la Constitution.

La Cour constitutionnelle semblerait confirmer l'hypothèse d'un contrôle concurrent de constitutionnalité des lois exercé par le président de la République dans le cadre de son pouvoir de renvoi d'une loi ou ses dispositions au parlement. Ainsi, le chef de l'État pourrait empêcher ou retarder la promulgation de la loi non seulement en raison de son inconstitutionnalité éventuelle survenue dans les modalités de son adoption mais également en raison d'une inconstitutionnalité matérielle du texte soumis à son appréciation finale. Le renvoi présidentiel de la loi au parlement lui permet d'émettre des réserves d'interprétation à l'égard du législateur. Toutefois, le président de la République ne participe pas à l'élaboration de la loi mais dispose uniquement d'un veto suspensif à travers le pouvoir qu'il tire de l'article 137, al.1 de la Constitution de 2006. Quant à la valeur juridique de l'acte de promulgation : pour certains auteurs, il relèverait d'un droit souple et de la persuasion morale au même titre que les externalisations présidentielles alors même que la Constitution l'aligne aux compétences strictement

²⁹ J. DJOLI ESENG'EKELI, *Droit constitutionnel, L'expérience congolaise(RDC)*, Paris, éd. L'Harmattan, 2013, pp.1-11.

formelles du chef de l'État. La pratique institutionnelle démontre que la qualification juridique de l'acte de promulgation semble une opération subjective et insoluble à l'absence de toute déclaration précise de la Cour constitutionnelle déterminant dans quelle mesure les observations présidentielles sont susceptibles de lier les pouvoirs publics. Certes, cette pratique présidentielle interprétative de la loi démontre que le président de la République joue un rôle non négligeable en matière d'interprétation institutionnelle de la Constitution en vue de la stabilité des institutions de l'État. Lesquelles peuvent orienter même l'action du législateur en émettant des réserves d'interprétation des lois votées par le parlement. Protégées par le juge constitutionnel contre les prérogatives d'autres pouvoirs constitués, les interprétations présidentielles de la Constitution traduisent la prééminence de la fonction présidentielle et sa primauté par rapport à d'autres institutions publiques.

En somme, la Constitution de 2006 a instauré un régime parlementaire moniste. Sa mise en œuvre en République Démocratique du Congo a révélé depuis la deuxième République une pratique présidentialisée du pouvoir, caractérisé par une tendance à la concentration du pouvoir au sommet de l'État. Cette réalité reflète davantage des rapports des forces politiques plutôt que des principes constitutionnels. Elle illustre également l'affaiblissement et la subordination des institutions publiques à l'activité présidentielle. Pour limiter les abus, le respect de la Constitution, le renforcement des mécanismes des contrôles politiques et juridictionnels ainsi que l'indépendance du pouvoir judiciaire sont nécessaires pour circonscrire l'étendue du pouvoir présidentiel d'interprétation de la Constitution.

Conclusion

La primauté de la fonction présidentielle relève de son caractère institutionnel. Elle traduit l'expression des équilibres constitutionnels relevant des différentes procédures visant à encadrer les pouvoirs publics. Certains facteurs ont favorisé le renforcement des prérogatives présidentielles au sein de l'exécutif et permis au Chef de l'État d'intervenir même dans les domaines non prévus par la Constitution notamment : les crises politiques ou institutionnelles, l'absence des dispositions constitutionnelles précises et inattaquables permettent l'intervention du chef de l'État même dans les domaines qui ne relèvent pas de ses pouvoirs constitutionnels, le soutien de la majorité parlementaire au président de la République ainsi que son élection au suffrage universel direct ont été identifiés comme des causes favorisant la concentration des pouvoirs au sein de l'exécutif et justifiés souvent son intervention pour assurer le bon fonctionnement des institutions.

Si les réformes constitutionnelles et législatives visant à renforcer le rôle du parlement et la stabilité de l'exécutif n'ont pas fondamentalement modifié la pratique présidentielle interprétative de la Constitution, c'est en raison de son propre pouvoir interprétatif de la Constitution et sa capacité à imposer ses interprétations constitutionnelles aux pouvoirs constitués. Le caractère normatif des interprétations présidentielles peut être évalué selon une triple lecture : les interprétations présidentielles bénéficient d'une force contraignante en tant qu'expression d'une pratique institutionnelle constante et imposable à l'ensemble des pouvoirs constitués ; elles sont constitutionnellement protégées en raison de différentes prérogatives et privilèges reconnus au chef de l'État par la juridiction constitutionnelle elle-même et que leur normativité s'inscrit dans une dynamique institutionnelle où le chef de l'État fixe de son propre gré les objectifs constitutionnels au profit des pouvoirs constitués à l'exemple du droit de message ou de l'exercice de pouvoir de promulgation législative. Autant l'interprétation présidentielle de la Constitution renforce l'action de l'exécutif, autant elle génère des déséquilibres institutionnels au point de bloquer même les prérogatives constitutionnelles des pouvoirs constitués. Il appartient donc, à la Cour constitutionnelle et au législateur de déterminer le champ d'action de ces interprétations présidentielles pour limiter les abus et éviter l'affaiblissement institutionnel au profit du seul président de la République : ce que ni la démocratie, ni le régime parlementaire ne peuvent cautionner.