

KM
0203
REPUBLIQUE DU ZAIRE

CONFERENCE NATIONALE SOUVERAINE
=====



COMMISSION CONSTITUTIONNELLE

RAPPORT DE LA COMMISSION

PALAIS DU PEUPLE
Août 1992.

LLK'
REPUBLIQUE DU ZAIRE
CONFERENCE NATIONALE SOUVERAINE
COMMISSION CONSTITUTIONNELLE.



R A P P O R T D E L A C O M M I S S I O N

=====

PALAIS DU PEUPLE

✓

2

Monseigneur le Président de la Conférence
Nationale Souveraine,

Mademoiselle et Messieurs du Bureau,
Honorables Conférenciers et Chers Collègues,

Le Règlement Intérieur de la Conférence Nationale Souveraine a prévu en son article 10 la création obligatoire d'une Commission Constitutionnelle. Le rapport de la Commission de l'Ordre du Jour, adopté à la séance du 20 juin 1992, a retenu cette Commission à la page 37. Sa mission consiste à élaborer les principes fondamentaux portant organisation des secteurs politique, économique, social et culturel.

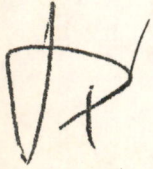
Elle doit notamment dégager les options de base dans les domaines suivants :

- Forme de l'Etat
- Régime politique
- Libertés publiques et Droits fondamentaux
- Réforme des domaines économique, social et culturel.

Le rapport que votre Commission vous présente ce jour se divise en cinq chapitres ainsi intitulés :

Chapitre I	:	DES GENERALITES
Chapitre II	:	DE LA FORME DE L'ETAT
Chapitre III	:	DU REGIME POLITIQUE
Chapitre IV	:	DE LA REPARTITION DES COMPETENCES ET RESSOURCES
Chapitre V	:	DES LIBERTES ET DROITS FONDAMENTAUX

.../..



Une conclusion générale clôturera le rapport auquel sont jointes deux annexes.

La première annexe reprend la liste des différents documents de travail fournis à votre commission, assortie d'un bref commentaire, tandis que la seconde reprend le projet d'acte portant décision sur les options fondamentales en matière constitutionnelle .

CHAPITRE I : DES GENERALITES

A. - APERCU HISTORIQUE ET VIDE CONSTITUTIONNEL

Lorsqu' en 1885, la Conférence Internationale de Berlin reconnaît l'existence de l'Etat Indépendant du Congo, elle érige en réalité le patrimoine personnel de Léopold II en un Etat. Le souverain belge va continuer à gérer cet immense territoire comme il l'a toujours fait jusque là, sans être lié par un texte légal. Il va gouverner par ordonnances et décrets disparates, visant des domaines déterminés au gré des circonstances et intérêts divers. Malgré son appellation, l'Etat Indépendant du Congo est plutôt régi sur le type d'une monarchie absolue par des officiers militaires entièrement soumis au souverain belge. L'Etat Indépendant du Congo revêt la forme unitaire, caractérisée par une forte centralisation.

En 1908, l'Etat Indépendant du Congo est cédé au Royaume de Belgique comme un bien et devient le Congo Belge. La Belgique, à son tour, va gérer le Congo Belge par des décrets et arrêtés royaux. Le Roi est assisté par le Ministre des Colonies et par le conseil colonial, organe à caractère technique. Une loi belge intitulée charte coloniale organise le fonctionnement de la colonie, sous une forme unitaire fortement centralisée, dans un régime de dépendance politique de la Métropole.

Il faudra attendre le 19 mai 1960, veille de l'Indépendance, pour voir le Roi Baudouin Ier promulguer la première constitution du Congo dite " Loi Fondamentale ", votée

par le Parlement belge sur base des résolutions de la Table Ronde belgo-congolaise.

Le pays accède à l'indépendance le 30 juin 1960, sous le nom de " République du Congo ". La forme de l'Etat est hybride et allie les aspects fédéraux et unitaires. Le régime politique est parlementaire. Le texte constitutionnel du 19 mai 1960 était provisoire et devait être remplacé par une constitution définitive à élaborer par les congolais eux-mêmes. C'est dans cet esprit que Monsieur Joseph KASA-VUBU, alors Président de la République, constitua une commission constitutionnelle qui siégea à Luluabourg de janvier à avril 1964.

Cette commission proposa un projet de constitution qui fut adopté par la voie du référendum et promulgué le 1er août 1964.

La constitution du 1er août 1964, dite de Luluabourg, répartissait de façon précise les compétences entre les Etats fédérés et l'Etat fédéral, tout en prévoyant également les domaines dans lesquels les états fédérés et l'état fédéral avaient des compétences concurrentes.

La mise en application de cette constitution fut arrêtée brutalement par le coup d'Etat du 24 novembre 1965 dont les méfaits ont été relevés dans les différentes déclarations de politique générale.

Le cadre dans lequel va se mouvoir le nouveau système reste la constitution du 24 juin 1967 dont les révisions successives et intempestives feront du Président Mobutu Sese Seko un chef absolu du Congo devenu Zaïre, à l'instar du Roi Léopold II avec l'Etat Indépendant du Congo. L'Etat est unitaire et fortement centralisé et le régime de type présidentiel permet la concentration de tous les pouvoirs entre les mains du Président Fondateur du Mouvement Populaire de la Révolution, le parti unique qui régent toute la vie nationale.

../. .

Cette situation va durer jusqu'au 24 avril 1990, date à laquelle le Président de la République remettra en cause tout le système constitutionnel en décidant unilatéralement de la suppression du rôle dirigeant du Mouvement Populaire de la Révolution. Cette réforme heureuse n'avait cependant pas tenu compte des exigences relatives à la révision constitutionnelle et notamment de l'article 111 de la constitution de 1967 telle que modifiée par les 17 lois constitutionnelles successives. La conséquence est que le message du Président de la République a créé un vide juridique qu'il fallait combler par le recours à la Conférence Nationale Souveraine qui siège depuis le 7 août 1991 et dont votre Commission constitue une des structures

B. - DE LA COMPOSITION DE LA COMMISSION

Votre Commission comprend 130 membres répartis de la manière suivante :

SOCIETE CIVILE :

1. - M. ABIBU SAKAPELA
2. - M. ALENCE GBEGBE
3. - M. BASUNGA BANZABA
4. - M. BELEBINDA Natalis
5. - M. BETOFE NGANDOTULU
6. - M. BIBOMBE MWAMBA
7. - M. BOTOLO W'ILOLAKA Albert
8. - M. ILELA ILUFA Y'OKETSU
9. - M. IRUNG-A-CHEY
10. - M. KAMALA MWINDO
11. - M. KANDOLO DISASHI Pierre
12. - Rév. Père KATALAY
13. - M. KASESO SEMWAVYO RAFIKI
14. - M. KAYEMBA NTAMBA MBILANJI
15. - M. KEBA TAU Jacques

.../.

16. - M. KILIMA MABANGI
17. - Mme KINGWAYA BIBI Antoinette
18. - M. KIRABAHUME ISENGOMA Amédée
19. - M. KITITI MFUMU
20. - M. KOKELEA BULENGE
21. - M. KUMBI NZITA
22. - M. LODI YUSU LUHATA
23. - M. LUSAMBO LWA KARUME
24. - M. LUTUNDULA Christophe
25. - M. MAMBOLEO MUGUBA
26. - M. MANGOMBO EPONY Théophile
27. - M. MANGITUKA MBIANDA
28. - M. MAZEBO SIVI
29. - M. MBENZA SANDONGO
30. - M. MBIKAY MABULUKI
31. - M. MBU ne LETANG
32. - M. MBUYU LUYONGOLA
33. - M. MISONI MBAYAHE
34. - Mme MFUDI Anne
35. - M. MUAMBA NTUMBA CISOLA M.
36. - M. MUHIMA SALUMU
37. - M. MUILA MUFYEDI-a-NGALA
38. - M. MOUKANDA LUNYAMA Léon
39. - M. MPINDA BALEKELAY EDI
40. - M. MUKENDI WA MULUMBA Jean Joseph
41. - M. MWANIA MANKUKU
42. - M. MWEPU KALUNDA
43. - M. NGANDU NTUMBA MUKAMISHA
44. - M. NZALA Louis
45. - M. NZANZALA NGADI
46. - M. OHELO SHONGANYA
47. - M. RAJABU TABU MWAMBA
48. - M. RAMAZANI SHADARY Emmanuel
49. - M. SAILE WAWINA
50. - M. SAIDI MPELO
51. - M. TSHIANYI MUKENGA K.
52. - M. TSHIBANGU KALALA

.../.

- 53. - M. TSHIMBOMBO JEKULUKA
- 54. - M. TOMBO WAKENGE WITANDAYI
- 55. - M. YOKA MANGONO
- 56. - M. ZAMUNDU Albert.

PARTIS POLITIQUES

- 57. - M. ALAUWA LOBELA
- 58. - M. ALUMBA W'OTCHUDI Victor
- 59. - M. BANZA MUKALAY
- 60. - M. BIE BIE Jean Claude
- 61. - M. BWANA MPUTU BOSOKOTA
- 62. - M. DJELO EMPENGE
- 63. - Mme DJOLI BEKOMBE
- 64. - M. DJONI KAMBA
- 65. - M. JIBI NGOY
- 66. - M. KABALA MUBASANGE
- 67. - M. KABAMBA WA KABAMBA Gervais
- 68. - M. KABANGE NTABALA
- 69. - M. KADIMA MUELA BITUHA
- 70. - M. KAKEZ EKIR NKAZ AZAMA
- 71. - M. KALOMBO YOMBO
- 72. - M. KAMANDA wa KAMANDA
- 73. - M. KASHOBA MWENDA M'SIRI
- 74. - M. KANYONGA BIDIMPATA
- 75. - M. KAYEMBE NDUMBI Sylvain
- 76. - M. KIHUYU WOOTU
- 77. - M. KIMVWELA L. BAKUL
- 78. - Mme KINKOTWE AMANI
- 79. - M. KITETE KIKUMBA OMOMBO
- 80. - M. LOKA-ne-KONGO
- 81. - M. LUKONZOLA
- 82. - M. MODIKA BLA NJORE
- 83. - M. MULUMBA Jean-Félix
- 84. - M. MUSHIGO Ruffin
- 85. - M. NYEMBO YALUMBU
- 86. - M. OTOKO OKITA SOMBO
- 87. - M. RAMAZANI MWENE MALUNGU
- 88. - M. SALAMBO OKA-NDJUNDJU
- 89. - M. TSHIBANGU TSHIASU KALALA Félicien

- 90. - M. UMBA-di-LUTETE
- 91. - M. VANGU MAMBWENI ma BUSANA
- 92. - M. YEKI BAMPEMBE
- 93. - M. YOKO YAKEMBE.

INSTITUTIONS PUBLIQUES

- 94. - M. BALANDA MIKWIN LELIEL
- 95. - M. BELTCHIKA KALUBYE
- 96. - M. BETU KABAMBA
- 97. - M. BUKA EKA NGOY
- 98. - M. BOFUNGA W'AYOKO
- 99. - M. EYALA MBUAKAMA
- 100. - M. KAYUMBA BIN AMANI
- 101. - M. KYOLA MASHAMBA
- 102. - M. LUAMBA BINDU
- 103. - M. LUMAYA EKWOK
- 104. - M. LUMUNA NDUBU
- 105. - M. MAMBUKO NTIMASI
- 106. - M. MASUNDA MA NOKI
- 107. - M. MBAKU MWIKI Odon
- 108. - M. MWANZA IWUNGAMAKO
- 109. - M. MBENZA THUBI
- 110. - M. MBIDI MIKENI
- 111. - M. MENIKO-TO-HULU
- 112. - M. MILAMBU KATAMBWE
- 113. - M. MOPIPI MUKULUMANYA
- 114. - M. MUKOBO Paul
- 115. - M. NGANDU DYEMO
- 116. - M. NIEMBA LUBAMBA Vincent David
- 117. - M. NGIDA LIAMBI
- 118. - M. NKONGOLO TSHILENGU
- 119. - M. NKUMU ILUNGU
- 120. - M. NSAMPOLU IYELA Clément
- 121. - M. SAMBILI BAMUKOKA
- 122. - M. SASSA NSASI YI KIBOBA
- 123. - M. SOLO RAMAZANI BIN HAMADI
- 124. - M. TABIANA NGANSIA NG. Denis

125. - M. YUMA MORISHO

INVITES DE LA CONFERENCE NATIONALE SOUVERAINE

126. - M. BULA-BULA SAYEMAN

127. - M. KASONGO MUKUNDJI

128. - M. KENGO wa DONDO

129. - M. LIHAU EBUA Marcel

130. - M. NONO LUTULA P'AME OLOLO.

Il convient de signaler que certains conférenciers, préalablement affectés à d'autres commissions, ont formulé individuellement le désir de faire partie de la commission constitutionnelle. Votre commission a examiné ces demandes d'adhésion en séance plénière. Elle a décidé de ne prendre en compte que les demandes qui émaneraient du Bureau de la Conférence Nationale Souveraine, après avis des composantes respectives. Le Bureau de la Conférence Nationale Souveraine n'ayant fait aucune recommandation dans ce sens, la composition de votre commission est demeurée inchangée.

Aussitôt après sa constitution, votre commission s'est réunie sous la présidence de Monsieur KIBANCHA KAMALA, Secrétaire Général Adjoint du Bureau de la Conférence Nationale Souveraine, en vue de procéder à l'élection et à l'installation de son bureau. Trois membres ont été élus au scrutin secret (le Président et les deux Vice-Présidents) et six autres élus par consensus (le Rapporteur, les deux Rapporteurs Adjoints, le Secrétaire et les deux Secrétaires Adjoints).

Ainsi le bureau de votre commission se présente de la manière suivante :

- 1.- Président : Prof. Marcel LIHAU EBUA
(Invité de la C.N.S.)
- 2.- Premier Vice-Président : Me KAMANDA wa KAMANDA
(Parti Politiques Union Sacrée de l'Op)
- 3.- Deuxième Vice-Président : Me RADJABU TABU MWAMBA
(Société Civile du Maniema)
- 4.- Rapporteur : Me Jean-Joseph MUKENDI WA MULUMBA
(Société Civile de Kinshasa)

5. - Premier Rapporteur Adj. : MIEMBA LUBAMBA
(Institutions Publiques Magistrat)
6. - Deuxième Rapporteur Adj : Prof. KABANGE NTABALA
(Partis Politiques : AFICI)
7. - Secrétaire : Honorable EYALA MBUAKAMA
(Institutions Publiques Parlement)
8. - Premier Secrétaire Adj. : NYEMBO YA LUMBU
(Partis Politiques : F.U.O.)
9. - Deuxième Secrétaire Adj.: Me MWAMBA NTUMBA
(Société Civile Kasai Occidental)

L'assistance dont votre commission a bénéficié de la part des Experts, des Conseillers, du Secrétariat Technique, des Secrétaires de séances, des Dactylographes et du personnel du protocole et d'accueil, a été assurée par les personnes ci-après :

EXPERTS

1. - M. KAPOY Richard
2. - M. MANZILA LUDUM Claude

CONSEILLERS

1. - M. BANYAKU LUAPE
2. - M. ILUNGA NGOY Ghavet
3. - M. IYELEZA MBEI
4. - M. MANDEME MBOKOSO
5. - M. MUFUTA BUANGA
6. - M. NGANGO BOSORO
7. - M. PINDI MBENSA

SECRETAIRES DE SEANCE

1. - M. Ne MFUKIDI Jean
2. - M. BANZA KAKAMA
3. - M. ADAMARO NABANGBALI
4. - M. SELEMANI BAININWA
5. - M. ETUMA KAMIKI
6. - M. ABABA NONGA

DACTYLOGRAPHES

1. - M. LUSENDE LUA KANDA
2. - Mme. NGOWA-zi-KANDA WINGI

PROTOCOLE ET ACCUEIL

1. - M. DILUNGANE dia MALONGA
2. - Mme. EKOLO BONDY
3. - M. EBEYA MAPIKA
4. - M. KAZADI TSHISHIKU
5. - Mme MUADI BUKASA
6. - Mme OPINGO KASHINDI

C. - DE L'ORGANISATION, DES DIFFICULTES ET DE LA METHODOLOGIE

1. - Organisation

Votre commission qui s'est réunie du lundi 22 juin au mercredi 5 août 1992 a déterminé son horaire de travail en fonction des directives données par le Bureau de la Conférence Nationale Souveraine. Elle a travaillé tous les jours ouvrables, samedi y compris, de la manière ci-après :

- de 9 H à 10 H : Réunion préparatoire du Bureau de la Commission
- de 10 H à 17 H : Séance plénière de la Commission
- de 17 H à 18 H : Réunion d'évaluation du bureau.

Votre commission a décidé que les membres qui arriveraient après 10 heures 30 minutes seraient purement et simplement considérés comme absents. Les membres de votre commission ont dans l'ensemble respecté cette organisation allant jusqu'à prêter des heures supplémentaires. Ils ont essayé, selon le vœu exprimé par le Président de la Commission à son installation, de faire tout ce qui est en leur pouvoir afin que la Conférence Nationale Souveraine lègue à la Nation une constitution digne de ce nom pour régir la IIIème République. Le Président de la Commission n'a cessé, tout au long des travaux, d'attirer l'attention des membres sur l'importance de votre Commission, laquelle se trouve au centre des travaux de la Conférence Nationale Souveraine et au coeur des préoccupations de la Nation. Il a constamment fait appel au sens aigu de responsabilité des membres pour la bonne marche des travaux.

2. - DIFFICULTES

Votre commission a éprouvé plusieurs difficultés dues notamment aux problèmes ci-après :

Première difficulté :

La première difficulté a surgi de la dispersion des compétences de votre commission entre plusieurs autres commissions de la Conférence Nationale Souveraine. Il s'agit notamment des problèmes de nationalité, des relations extérieures et de l'indépendance de la magistrature. Votre commission a essayé d'y remédier en prenant les informations nécessaires auprès des Présidents et Rapporteurs des Commissions intéressées.

Seconde difficulté :

La seconde difficulté est venue de la participation simultanée de plusieurs membres de votre commission à la commission chargée d'organiser la transition.

Si cette double participation a eu l'heureux effet d'harmoniser les positions des deux commissions, elle a cependant gêné le fonctionnement de votre commission en ce qui concerne le quorum de présence.

Votre commission, pour contourner la difficulté, a décidé d'assimiler aux présents dans la salle, les membres faisant partie de la commission pour l'Organisation de la Transition.

Troisième difficulté :

L'absence de levée d'options par la plénière de la Conférence Nationale Souveraine sur les orientations constitutionnelles a aussi mis votre commission dans l'embarras. Votre Commission a essayé de rester le plus près possible des déclarations de politique générale et sectorielle des membres de la Conférence Nationale Souveraine pour traduire ses options dans les actes soumis à votre examen.

Quatrième difficulté :

La quatrième difficulté est d'ordre logistique. Plusieurs documents de travail annoncés dans les déclarations de politique générale n'ont pu être mis à la disposition de votre commission.

Par ailleurs, les difficultés de reproduction des documents et procès-verbaux ont été particulièrement aigus. Votre Commission a pu bénéficier du concours de la Direction Générale de l'Entreprise d'Etat S.N.EL qui a facilité la reproduction des procès-verbaux et de divers documents de travail.

3.- METHODOLOGIE

L'importance d'une constitution dans un pays n'est plus à démontrer.

En plus de grands enjeux politiques que comporte cette matière, elle reste le résumé de toute une vision philosophique que se fait une nation sur l'organisation des institutions : forme de l'Etat, régime politique, libertés et droits fondamentaux. Cette philosophie est tributaire d'un passé, d'un présent et d'un avenir à construire.

C'est cette importance de la matière qui a déterminé la méthode de travail de votre commission.

Au lieu de vous présenter tout simplement les conclusions de son travail, votre commission a estimé nécessaire, pour des raisons d'objectivité, de vous exposer d'abord les arguments avancés par les différentes tendances pour chaque matière traitée avant d'indiquer l'option finale qui a été levée.

De cette manière, votre auguste assemblée pourra non seulement revivre le débat tel qu'il s'est déroulé au sein de votre commission mais surtout se décider en connaissance de cause et en toute objectivité.

.../.

Votre commission a effectivement débuté ses travaux par l'audition des déclarations sur la vision que ses membres se faisaient de la constitution de la troisième République.

Il s'agissait pour chaque intervenant de donner sa position sur tous les problèmes posés en vue de prendre une série de décisions à inclure dans l'acte sur les options fondamentales à présenter à la plénière de la Conférence Nationale Souveraine. La rédaction du texte complet de la constitution ne pourrait intervenir qu'après la levée préalable de ces options par la plénière.

Votre commission a d'abord procédé à l'audition des déclarations sur la forme de l'Etat et ensuite globalement sur les autres matières constitutionnelles à savoir sur le régime politique, les libertés et droits fondamentaux et la répartition des compétences et des ressources.

La levée d'options sur les différentes matières constitutionnelles est intervenue à l'issue des déclarations des membres de votre commission. Il a alors été décidé l'éclatement de la commission en quatre sous-commissions dont nous donnons ci-après l'intitulé ainsi que la composition des membres et des bureaux.

1. - SOUS-COMMISSION DU REGIME POLITIQUE

BUREAU

- | | |
|-------------------------|---|
| 1. - Président | : Professeur KITETE
(Partis Politiques -Union Sacrée de
l'Opposition) |
| 2. - Vice-Président | : Professeur BIBOMBE
(Société Civile Kinshasa) |
| 3. - Rapporteur | : Col. Magistrat MBIDI MIKENI
(Institutions Publiques-Justice Militaire) |
| 4. - Rapporteur Adjoint | : Me MAZEBO SIVI
(Société Civile Kinshasa) |

.../.

MEMBRES :

5. - M. ABIBU SAKAPELA
6. - M. ALUMBA W'OTCHUDI Victor
7. - M. BASUNGA BANZABA
8. - M. BELE BINDA Natalis
9. - M. BANZA MUKALAY SUMBU
10. - Mme DJOLI BEKOMBE
11. - M. KADIMA MUELA BITUHA
12. - M. KAKEZ EKIR NKAZ AZAMA
13. - M. KAYEMBE NDUMBI Sylvain
14. - M. KENGO wa DONDO
15. - M. KITITI MFUMU
16. - M. LODI YUSU
17. - M. LOKA-ne-KONGO
18. - M. LUMAYA EKWOK
19. - M. MANGOMBO EPONY
20. - M. MODIKA BLAN DJORE
21. - M. MOPIPI MUKULUMANYA
22. - M. MUILA MUFYED'A NGALA
23. - M. NGANDU NTUMBA MUKAMISHA
24. - M. NKUMU ILUNGU
25. - M. NSAMPOLU IYELA Clément
26. - M. SAMBILI SAMUKOKA
27. - M. SOLO RAMARANIBIN HAMADI Valentin
28. - M. TABIANA NGANSIA NG- Denis
29. - M. TSHIANI MUKENGE
30. - M. YEKI BAMPENDE
31. - M. YOKA MANGONO
32. - M. VANGU MAMBWENI ma BUSANA
33. - M. NKONGOLO TSHILENGU Mathieu

2. - SOUS-COMMISSION DE LA FORME DE L'ETAT

BUREAU :

1. - Président : M. RAMAZANI SHADARY Emmanuel
2. - Vice-Président : M. TSHIBANGU TSHIASU KALALA Félicien
3. - Rapporteur : M. SASSA NSASI YI KIBOBA Joseph
4. - Rapporteur Adj.: M. NONO LUTULA

MEMBRES :

5. - M. ALAUWA LOBELA François
6. - M. BELTCHIKA KALUBYE
7. - M. BIE BIE Jean Claude
8. - M. BOFUNGA W'AIPOKO
9. - M. BOTOLO W'ILOLAKA
10. - M. BUANA MPUTU BOSSEKOTA
11. - M. BUKA EKA NGOY
12. - M. DJELO EMPENGE
13. - M. DJONI KAMBA
14. - M. ILELA ILUFA
15. - M. KABAMBA wa KABAMBA Ger.
16. - M. KASHOBA MWENDA M'SIRI Adelin
17. - M. KIHUYU WOOTO
18. - M. KIMVWELA L. BAKUL
19. - Mme KINGWAYA BIBI Antoinette
20. - M. LUKONZOLA MUNYINGWA
21. - M. LUSAMBO LUA KARUME
22. - M.. MBENGA SANDONGO
23. - M. MBENZA THUBI
24. - M. MBIKAYI MABULUKI Stève
25. - Gén. de Div. MUKOBO Paul
26. - M. MULUMBA Jean-Félix
27. - M. NGIDA LIAMBI
28. - M. TOMBO WAKENGE
29. - M. UMBA-di-LUTETE

3. - SOUS-COMMISSION DE LA REPARTITION DES COMPETENCES
ET DES RESSOURCES.

BUREAU :

- | | | |
|-------------------------|---|---------------------------|
| 1. - Président | : | M. YUMA MORISHO |
| 2. - Vice-Président | : | M. ZAMUNDU Albert |
| 3. - Rapporteur | : | Mme KIKONTWE AMANI |
| 4. - Rapporteur Adjoint | : | M. RAMAZANI MWENE MALUNGU |

MEMBRES :

5. - M. IRUNG-a-CHEY
6. - M. KALOMBO YOMBO
7. - M. KANDOLO Pierre
8. - M. KASESO SEMWAVYO
9. - M. KAYUMBA BIN AMANI
10. - M. KEBA TAU Jacques
11. - M. KILIMA MABANGI
12. - M. KYOLA MASHAMBA
13. - M. LUMUNA NDUBU
14. - M. MANGITUKA MBIANDA
15. - M. MENIKO TO-HULU
16. - M. MILAMBU KATAMBWE
17. - M^{me} MFUDI Anne
18. - M. NGANDU NTUMBA
19. - M. OTOKO OKITA SOMBO
20. - M. SAIDI MPELO
21. - M. YOKO YAKEMBE
22. - M. MWANIA MANKUNKU

4; - SOUS-COMMISSION DES LIBERTES ET DROITS FONDAMENTAUX

BUREAU

- | | | |
|-------------------------|---|----------------------|
| 1. - Président | : | M. BULA-BULA SAYEMAN |
| 2. - Vice-Président | : | Rév. Père KATALAY |
| 3. - Rapporteur | : | M. SALAMBO |
| 4. - Rapporteur Adjoint | : | M. MASUNDA |

MEMBRES

5. - M. BALANDA MIKWM LELIEL
6. - M. BETOFE NGANDOTULU
7. - M. KABALA MUBASANGE
8. - M. KAMALA MWINDO
9. - M. KAYONGA BIDIMPATA
10. - M. KASONGO MUKUNDJI

11. - M. KIRARAHUMU ISENGOMA
12. - M. KOKELEA BULENGE
13. - Rév. KUMBI NZITA
14. - M. LWAMBA BINDU
15. - M. MAMBUKU
16. - M. MISONI
17. - M. MBU ne LETANG
18. - M. MUHIMA SALUMU
19. - M. MOUKANDA Léon
20. - M. MUSHIGO Rufin
21. - M. MWEPU KALUNDA
22. - M. MWANZA IWUNGAMAKO
23. - M. MPINDA BALEKELAY EDI
24. - M. SAILE WAWINA
- ~~25. - M. SALE bin SALEH~~
26. - M. TSHIBANGU KALALA.

CHAPITRE II : LA FORME DE L'ETAT

Nos débats ont gravité essentiellement autour de deux formes de l'Etat : l'Etat unitaire d'une part et l'Etat fédéral de l'autre.

De différentes définitions généralement données pour les deux formes, nous pouvons retenir que l'Etat unitaire possède un seul centre de décisions dans la mesure où la totalité des compétences étatiques se trouve entre les mains du pouvoir central.

Il découle de ce constat que l'Etat unitaire, qu'il soit décentralisé voire régionalisé, laisse toujours subsister un lien de dépendance étroit entre les entités régionales et le pouvoir central; c'est le pouvoir de tutelle qui reste la caractéristique la plus essentielle de l'Etat unitaire et qui le différencie des autres formes de l'Etat.

L'Etat fédéral, par contre, se caractérise par l'existence de deux centres de décisions : le pouvoir central d'une part et le pouvoir provincial de l'autre. Il en découle que l'Etat fédéral possède une autonomie politique et une obligation de participation. Il s'agit en réalité d'une superposition de deux ordres juridiques distincts.

1. - Arguments présentés en faveur de l'Etat unitaire

Les défenseurs de l'Etat unitaire estiment que cette forme de l'Etat constitue une solution heureuse et un moyen plus sûr de consolider l'unité nationale. Ils sont d'avis que toute autre option conduirait à l'éclatement de l'Etat dont l'unité, déjà fragile, n'a reposé que sur la contrainte coloniale et sur le système dictatorial de la 2ème République.

.../...

Ils craignent également que certaines puissances étrangères n'encouragent les velléités sécessionnistes.

Quant à la menace de la dictature qui pèserait sur l'Etat unitaire, les partisans de ce système ont estimé que le rétablissement des trois pouvoirs traditionnels pourra éviter le glissement de cette forme d'Etat vers la dictature.

Ils estiment par ailleurs, qu'il est injuste d'établir une relation entre la forme unitaire de l'Etat et la faillite actuelle que connaît le pays. Cette faillite, affirment-ils, est plutôt imputable à la dictature dont nous déplorons tous les méfaits, qu'à l'application d'une quelconque forme de l'Etat. L'Etat unitaire fortement décentralisé tel qu'ils le préconisent n'a jamais fonctionné dans notre pays.

Concrètement, loin de prôner un Etat fortement centralisé, les unitaristes, dans leur projet, plaident pour un Etat unitaire, fortement décentralisé.

Dans un environnement où un quart de siècle d'exercice autocratique du pouvoir a amplifié toutes sortes de particularisme ethnique et tribal, l'unité nationale a été mise à mal par le retour en force du tribalisme et l'ethno-centralisme dans la conduite des affaires de l'Etat et du parti.

Si cette situation ne constitue en aucune façon un argument pour réfuter définitivement l'adoption de la forme fédérale de l'Etat, il n'en reste pas moins vrai que ce sont des raisons suffisantes pour ne pas souscrire naïvement aux vues fédérales sans une réflexion approfondie.

A propos du danger de la tutelle dans le cadre d'un Etat unitaire même fortement décentralisé, les défenseurs de la forme unitaire précisent que dans l'Etat fédéral, il existe une arme plus redoutable au cas où un Etat fédéré serait récalcitrant, l'exécution fédérale qui va jusqu'à l'utilisation des forces armées en cas de troubles graves.

D'aucuns pensent qu'un Etat fédéré a plus de compétence qu'une entité décentralisée d'un Etat unitaire. Rien n'est moins sûr. Que l'on compare un canton suisse ou un Etat membre des Etats-Unis à une région italienne à statut spécial comme la vallée d'Aoste.

Comme précisé ci-dessus, l'Etat fédéral est gouverné par deux principes fondamentaux : l'autonomie et la participation. Si actuellement nous assistons au recul de l'autonomie en raison du jeu des subventions fédérales conditionnées qui la remettent en cause, le principe de la participation se trouve transformée car elle demeure parfois symbolique ou exclue voire inégalitaire comme en Allemagne.

En définitive, poursuivent les tenants de l'Etat unitaire, nous assistons de plus en plus à la coopération entre la fédération et les Etats fédérés dans le cadre des politiques concentrées et de la planification commune à telle enseigne qu'il est de plus en plus admis de parler du fédéralisme unitaire et coopératif. La transformation de la participation apparaît notamment à travers les discussions des partis au niveau des organes fédéraux. Les sénateurs américains ne sont-ils pas des porte-parole et garants des particularismes locaux ?

L'évolution des Etats fédéraux tend de plus en plus vers la centralisation dont les causes se situent sur 3 plans :

- économique : la production et surtout la distribution des ressources nécessitent de vastes espaces qui profitent à la fédération, gardienne des équilibres d'ensemble.
- financier : malgré la clé de répartition des ressources, les Etats fédéraux mettent généralement la main sur les recettes, laissant ainsi une portion congrue aux Etats fédérés.
- politique : les partis politiques s'organisent sur le plan fédéral contribuant ainsi à forger l'unité nationale. La carrière politique est envisagée sur le plan fédéral, l'échelon

V. 7

2

local ne servant que de tremplin. L'organisme juridictionnel qui sert d'arbitre est une instance fédérale qui siège dans la capitale et raisonne dans l'optique fédérale.

Il y a lieu de signaler, poursuivent-ils, que l'Etat est encore embryonnaire dans notre pays et qu'il y a lieu de craindre le manque de solidarité dès lors qu'il y aura des sacrifices collectifs à consentir.

Ils ont enfin évoqué l'effondrement de l'empire Soviétique et la désagrégation de la Yougoslavie pour montrer les inconvénients du système fédéral qui porte en lui les germes de sa désintégration. Un orateur a mis en exergue l'exemple du Cameroun qui, après une expérience fédérale, a fini par adopter la forme unitaire.

2. - Arguments en faveur d'une autre forme d'Etat

Avant d'aborder les arguments soulevés par les partisans de l'Etat fédéral, il est important de relever certains sons de cloche particuliers enregistrés lors du débat.

Certains collègues ont estimé que les deux formes de l'Etat ont échoué dans leur application au Zaïre, et un intervenant a même jugé inutile le débat sur cette question.

Pour d'autres intervenants, c'est davantage le contenu de l'autonomie qui importe pour le peuple et moins le contenant.

Un seul intervenant a prôné la confédération dans laquelle la souveraineté internationale serait reconnue à chaque Etat fédéré.

Plusieurs intervenants ont prôné la forme d'un Etat unitaire à régionalisme constitutionnel.

.../.

7

8

L'Etat unitaire à régionalisme constitutionnel

L'Etat régional est, en fait, un type d'Etat intermédiaire qui se situe à mi-chemin entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral. L'on en parle lorsque le cadre et les compétences de la région administrativement autonome dépassent celui et celles d'une simple circonscription administrative, non plus en vertu d'une loi, mais selon la constitution. La région devient alors, *mutatis mutandis*, politiquement autonome. Il s'ensuit l'extension des pouvoirs des autorités régionales en certaines matières précisées par la constitution elle-même, jusqu'au domaine législatif. A telle enseigne que, au bout du compte, le régionalisme peut pousser ses racines jusqu'aux lisières du fédéralisme.

Le bilan négatif des 32 ans d'indépendance nationale fait ressortir les évidences suivantes : démobilisation au travail; divorce entre le Congo officiel et le Congo profond marginalisé, pour lequel l'indépendance est synonyme de misère; perversion de l'Etat devenu plus que jamais terroriste, oppresseur et spoliateur; repli sur soi par désespoir; conscience politique à peine éveillée, ...

A l'état actuel du développement de notre société et compte tenu des contraintes objectives relevées ci-haut, il est indispensable que toute réforme de l'Etat intègre les exigences ci-après :

1. - Sauvegarde de l'unité nationale;
2. - Promotion de la solidarité et de la coopération entre toutes les composantes de la Nation;
3. - Mise à contribution optimale des dynamismes locaux et garantie réelle de l'autonomie locale.

A cet effet, le régionalisme apparaît à la fois comme une phase charnière entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral d'une part, et un compromis entre les deux formes de l'Etat.

3. - Arguments en faveur de l'Etat fédéral

Dans leurs déclarations, les tenants de la forme fédérale dégagent que les avantages que représente cette forme de l'Etat dépassent de loin ses inconvénients.

A propos de la crainte de voir s'aggraver, par cette forme de l'Etat, la situation des entités de base économiquement défavorisées, plusieurs intervenants ont mis en exergue le rôle de la caisse de péréquation.

Un bon nombre d'orateurs ont pour leur part souhaité que l'avènement de l'Etat fédéral intervienne progressivement par étapes successives, en vue de permettre aux dirigeants de s'initier aux techniques de gestion dans un système fédéral et de laisser s'affirmer davantage le sentiment national.

Ils ont, par ailleurs, fait constater que cette forme de l'Etat ne va pas à l'encontre de l'unité nationale. En effet, l'apprentissage du vouloir vivre collectif est au contraire mieux assuré à partir de la base dans le respect des spécificités d'un chacun.

Les tenants de la forme fédérale considèrent leur option comme un véritable antidote de la dictature. Le Nigéria, rappellent-ils, a connu le même dictature militaire que nous, mais la forme fédérale appliquée par ce pays a permis, malgré les turbulences politiques, de maintenir un certain niveau de développement.

2

Plusieurs intervenants mettent l'accent sur les aspirations profondes de notre peuple : les délégations de la société civile des onze régions ont réclamé sans ambages cette forme de l'Etat.

Le choix pour un Etat fédéral est une philosophie, un état d'esprit qui, sur le terrain, s'avère être une pratique sociale et donc politique.

Il s'agit, concluent-ils, plus d'une option politique commandée par les réalités vécues sur le terrain par nos populations, que d'une question de spéculation idéologique. Ils ont, enfin, soutenu que la régionalisation constitutionnelle n'est pas synonyme de l'Etat fédéral. Tout en reconnaissant les avantages que présente cette structure par rapport à l'Etat unitaire centralisé ou fortement décentralisé, ils affirment que ce système reconnaît un pouvoir de tutelle de l'entité centrale sur les régions. Pareille tutelle sera une source de beaucoup d'abus dans une société sans culture politique comme la nôtre dans la mesure où le Parlement central conserverait le dernier mot, en ce qui concerne l'organisation de l'autonomie régionale.

Le mode d'exercice de l'autonomie politique reste en définitive l'élément le plus fondamental qui différencie l'Etat fédéral de toutes les variantes de l'Etat unitaire..

Il y a nécessité d'opérer des choix clairs et précis pour éviter des crises constitutionnelles dont notre peuple garde encore un très mauvais souvenir. L'allusion a été faite aux conflits Kasa-Vuvu et Lumumba, Kasa-Vubu et Tshombé ainsi qu'à l'interprétation des accords du Palais de Marbre II.

A travers les différentes interventions, il s'est dégagé une certaine constante sur les points ci-après :

- l'autonomie des régions
- le souci de sauvegarder l'unité nationale

- le respect des aspirations profondes du peuple dans les choix à effectuer et la nécessité d'introduire dans la constitution des garde-fous tels que le contrôle de la constitutionnalité des actes.
- susciter une plus grande responsabilisation du citoyen dans la recherche du bien-être.
- susciter une plus grande responsabilisation des gouvernants à tous les niveaux, ce qui met les entités locales à l'abri des abus de certains dirigeants.
- encourager l'autogestion de base susceptible de favoriser l'initiative privée (et de mettre un terme à la dilapidation des biens publics).
- rapprocher les gouvernants des gouvernés.

La forme fédérale se concrétise par une large variété de techniques. Les avantages suivants en découlent essentiellement :

1. - Tenir compte, dans une large mesure, des particularités, des aspirations et des problèmes spécifiques de chaque entité considérée.
2. - Eviter les difficultés de concentration, dans la capitale, des activités politiques, administratives et économiques.
3. - Favoriser l'existence de divisions administratives plus opérationnelles, créant ainsi des cadres de gestion plus fonctionnelle et de participation plus démocratique.
4. - Rapprocher l'administration des administrés.
5. - Maîtriser la connaissance des réalités locales par le biais d'entités fédérées mieux qualifiées que l'administration centrale.
6. - Assurer mieux la protection des minorités, en prenant en compte l'hétérogénéité du Peuple au lieu de la nier artificiellement.
7. - Permettre une application des lois plus adaptées aux réalités locales.

8. - Favoriser le développement à la base en impliquant les populations concernées dans un processus de développement endogène,
9. - Mieux éduquer le citoyen à la gestion;
10. - Décharger l'Etat des tâches de développement sectoriel pour lui permettre de se consacrer aux grands projets de construction nationale;
11. - Favoriser la cohésion et l'intégration nationales;
12. - Permettre un partage équitable des richesses nationales;
13. - Mieux répartir les projets d'investissement et de développement;
14. - Renforcer la solidarité et la conscience nationales.

D'autres éléments ont encore été dégagés. La forme fédérale permet aux populations minoritaires et aux courants d'idées peu répandus, d'exercer le pouvoir d'un niveau à l'autre. Il s'agit d'une excellente école de formation aux responsabilités publiques, dans la mesure où plusieurs personnes participent à la gestion de la chose publique.

Faisant le point du débat, le Président de la Commission a passé en revue les points essentiels soulevés par les intervenants : la répartition des compétences, les garanties à accorder à l'autonomie, à la répartition des compétences et la question de tutelle. Il a relevé les divergences de vue constatées autour de la notion de tutelle et a souligné le fait que la répartition des compétences devra se faire soit par la constitution soit en vertu de la constitution, c'est-à-dire par le Parlement.

A l'issue de ce débat, votre commission a décidé de poser un certain nombre de questions tirées des critères caractérisant les différentes formes de l'Etat. Des réponses données s'est dégagée l'option pour la forme de l'Etat à proposer à votre haute Assemblée.

7

8

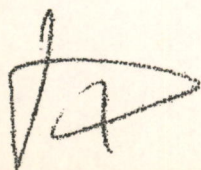
Les questions ci-après ont été alors posées :

1. - Est-il nécessaire de prendre des garde-fous dans la constitution pour garantir l'unité du pays ?
2. - Faut-il demain organiser la tutelle du pouvoir central par rapport au pouvoir provincial ?
3. - Faut-il organiser la garantie par la constitution ou en vertu de la constitution, c'est-à-dire par le Parlement ?
4. - Quid de la garantie juridictionnelle ?
5. - Doit-on prévoir un organe de coordination à l'instar de la conférence des Gouverneurs prévue dans la constitution du 1er août 1964, dite de Luluabourg ?

Voici les réponses réservées par les membres de votre commission à ces différentes questions :

1. - Votre commission a, à l'unanimité, opté pour l'introduction dans la constitution des garde-fous afin de garantir l'unité nationale.
2. - En ce qui concerne l'autonomie régionale, les membres de votre commission ont rejeté le principe de la tutelle du pouvoir central sur le pouvoir provincial.
3. - Au sujet de la garantie de cette autonomie, les membres de votre commission se sont prononcés pour la garantie de cette autonomie par la constitution.
4. - S'agissant de la garantie juridictionnelle ou le contrôle de la constitutionnalité, tous les membres de la commission se sont prononcés à l'unanimité pour cette garantie.
5. - Enfin, pour ce qui est de la création d'un organe de coordination, les membres de votre commission se sont prononcés pour la création de cet organe.

Après avoir répondu à ces questions, votre commission a alors posé la question de la qualification de l'Etat, en considération des critères définis ci-dessus. Votre commission a, par une écrasante majorité, opté pour la qualification d'Etat fédéral.



Une autre question a été posée en ce qui concerne le nom du pays. Votre commission a, par 55 voix pour, 20 contre et 8 abstentions, opté pour que la mention fédérale figure dans l'appellation du pays.

En ce qui concerne le nom " Congo ", 75 voix l'ont approuvé, 5 l'ont rejeté et 10 membres se sont abstenus. En conséquence l'option a été levée pour l'appellation " République fédérale du Congo "

CHAPITRE III : DU REGIME POLITIQUE

Votre commission a examiné les pouvoirs des différents organes ainsi que leur agencement dans une société démocratique.

Le présent rapport présente les éléments du débat non pas selon la préséance des organes, mais plutôt suivant l'ordre leur accordé dans la discussion. Ainsi, il est apparu que la vision des autres organes dépendait essentiellement de la forme du gouvernement choisie. Nous exposerons tour à tour les opinions sur les matières ci-après avant de préciser chaque fois l'option levée par votre commission.

Nous suivrons l'ordre ci-après :

1ère Section : Du Pouvoir Exécutif :

- A. - la forme du gouvernement
- B. - les pouvoirs du Chef de l'Etat . . .
- C. - le rôle du Premier Ministre et des ministres.

2ème Section : Du Pouvoir Législatif

3ème Section : Du Pouvoir Judiciaire

4ème Section : De l'éclatement de l'actuelle Cour Suprême de Justice .

5ème Section : Des juridictions administratives et du Conseil d'Etat

6ème Section : Des autres organes juridictionnels

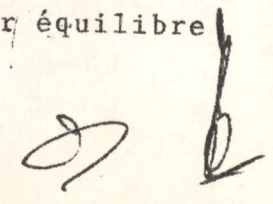
7ème Section : Des institutions provinciales

8ème Section : D'autres problèmes connexes au régime politique.

1ère Section : DU POUVOIR EXECUTIF

Votre commission a d'emblée rejeté le régime présidentiel caractérisé par la concentration des pouvoirs entre les mains d'un individu élevé au rang d'organe.

Une tendance générale s'est dégagée en faveur de l'exercice collectif du pouvoir et d'un meilleur équilibre entre les organes.



A. - DE LA FORME DU GOUVERNEMENT

Les différents intervenants se sont alignés soit sur le régime semi-présidentiel, soit sur le régime parlementaire.

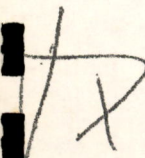
Dans la typologie des régimes politiques, il y a lieu de rappeler les classifications juridiques, économiques et politiques. Dans le cadre de la commission constitutionnelle, on se réfère à la classification juridique axée sur le principe de la séparation des pouvoirs.

On distingue, à cet égard, le régime de la séparation des pouvoirs ou présidentiel, le régime de la collaboration des pouvoirs ou parlementaire et le régime mixte. Dans ce cas, il y a prédominance soit de l'assemblée soit de l'exécutif. S'il y a prédominance de l'assemblée, on parle de régime d'assemblée qui n'est plus qu'un vestige du passé. En cas de prédominance de l'exécutif, on parle de régime présidentiel ou césariste. C'est une catégorie qui se trouve partout dans les Etats prétendument appelés présidentiels.

Certains membres de votre commission ont allégué que puisque le régime présidentiel ne fonctionne de façon satisfaisante qu'aux Etats-Unis, il convient de l'écarter car, estiment-ils, il dégénère souvent en présidentielisme. D'ailleurs, le régime politique généralement proposé dans les déclarations de politique générale étant le régime parlementaire classique, à l'instar de celui de la Loi Fondamentale du 19 mai 1960, ils pensent que ce dernier doit être écarté en raison de l'instabilité politique dont il porte les germes.

1. - Arguments en faveur du Régime semi-présidentiel

Il est impérieux d'éviter les réactions épidermiques et primesautières contre le Chef de l'Etat actuel en tenant compte de l'autorité nécessaire au sommet en vue d'assurer l'unité dans la diversité et de l'impératif de la sanction nécessaire qui a fait défaut jusqu'ici.



En Afrique, il n'existe pas de roi fainéant : il est difficile de concevoir un chef qui règne sans gouverner. Sauf exception qui ne fera que confirmer la règle, aucun chef ne s'est contenté d'inaugurer les chrysanthèmes surtout s'il est élu au suffrage universel. Sinon, on risque de retomber dans les erreurs de la première République où la loi fondamentale attribuait des pouvoirs symboliques à Joseph Kasa-Vubu qui a entendu exercer pleinement les pouvoirs, vidant ainsi par le fait même la lettre et l'esprit de la loi fondamentale.

Il importe de noter que le régime parlementaire ne fait pas partie de nos moeurs politiques et qu'il n'est pas par conséquent enraciné dans nos traditions. C'est pourquoi il faut des mécanismes stabilisateurs pour en assurer la stabilité notamment par le renforcement de la majorité par la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale.

Sans doute, le régime semi-présidentiel est-il conflictuel si la majorité présidentielle ne coïncide pas avec la majorité parlementaire. Dans cette hypothèse, il y aura cohabitation avec le risque de faire valoir la théorie de la fraîcheur de légitimité qui forcerait le Chef de l'Etat soit à démissionner, soit à s'en accommoder, auquel cas le régime parlementaire jouerait pleinement comme ce fut le cas en France.

Le Président de la République étant garant de la nation, il faut donc lui donner les moyens de sa politique.

.../.

X

2

C'est la raison pour laquelle les tenants de cette thèse donnent leur préférence au régime semi-présidentiel, dans la mesure où il apparaît comme un régime d'équilibre, combinant les avantages du régime présidentiel pur et corrigeant les inconvénients du régime allié la démocratie à l'efficacité. Dans cette logique, les tenants du régime semi-présidentiel parlent alors du régime parlementaire rationalisé, réglementé voire climatisé.

2 - Arguments en faveur du régime parlementaire

Partant de la coutume africaine, les tenants de cette thèse considèrent que le régime parlementaire est un antidote à la coutume africaine qui veut avoir un chef tout puissant concentrant la plénitude des pouvoirs entre ses mains. Le régime semi-présidentiel en Afrique se mue facilement vers la dictature.

L'instabilité dont souffrirait le gouvernement dans un régime parlementaire pourrait être corrigée par l'instauration d'un gouvernement de législature. Le renvoi du gouvernement par le parlement entraînerait sa propre dissolution.

Le régime parlementaire favorise ainsi la collaboration des pouvoirs et initie au mieux le peuple à la pratique de la démocratie.

Les défenseurs du régime semi-présidentiel aboutissent dans leur argumentation à ce qu'ils appellent un " régime parlementaire rationalisé". Le régime parlementaire, qu'il soit rationalisé, réglementé ou climatisé, est avant tout parlementaire, et il faut le qualifier comme tel.

On constate que les défenseurs du régime semi-présidentiel se réfèrent au régime français pour justifier leur droit. Il y a lieu de noter que le régime français.

n'apparaît comme semi-présidentiel que lorsque le Président de la République et le Premier Ministre appartiennent à la même famille politique. Dans le cas contraire, et notamment lorsque le Président perd la majorité au parlement, ce régime fonctionne comme un régime parlementaire. Quoi qu'il en soit, le régime politique français actuel est constitutionnellement parlementaire. L'exemple de la cohabitation française entre 1986 et 1988, donne la mesure exacte de la difficulté d'application de ce système. Certes, le Président de la République peut, dans ce cas, dissoudre le parlement et renvoyer tout le monde aux élections. Mais si celles-ci reconduisaient la même majorité parlementaire, le Président de la République devrait logiquement démissionner. Nos Présidents africains sont-ils capables d'une telle grandeur? s'interrogent les défenseurs du régime parlementaire.

Enfin, il a été souligné que le régime parlementaire tel que proposé doit permettre de corriger les inconvénients d'instabilité gouvernementale due à l'usage abusif des motions de censure. Ainsi, il a été proposé de tempérer ce méfait par la symétrie des pouvoirs entre le gouvernement et le parlement. En accordant au gouvernement la possibilité de dissoudre le parlement, on pourrait même aboutir en fait à un système de gouvernement de législature. Autrement dit, la durée du gouvernement serait liée à la législature, le départ du gouvernement entraînant la dissolution automatique du parlement.

Pour clôturer ce débat, le Président de votre commission en a fait la synthèse pour faire ressortir les éléments ci-après :

- le régime politique à choisir doit éviter le retour à la dictature.
- le régime doit garantir la stabilité du gouvernement.
- les chambres des élus doivent être le Centre moteur de la vie politique.

Après les travaux en sous-commissions, votre commission a levé l'option en faveur du régime parlementaire.

B. - Des pouvoirs du Président de la République

Le pouvoir exécutif est composé du Président de la République et du gouvernement.

A ce niveau, les défenseurs du régime semi-présidentiel ont soutenu que le Président de la République est un organe à part, distinct de l'exécutif, entendu au sens du gouvernement. Cela serait d'autant plus vrai que le Président de la République allait être élu au suffrage universel direct.

Les tenants du régime parlementaire ont cependant rétorqué que le Président de la République fait toujours partie de l'Exécutif quel que soit le régime. Par contre, le chef du gouvernement peut être le Premier Ministre ou le Chef de l'Etat selon le régime.

Votre commission estime que le Président de la République fait partie du pouvoir exécutif.

Après débat, votre commission a eu à examiner, en ce qui concerne le Président de la République, les questions relatives à son statut, à son mandat, à sa responsabilité et ses fonctions.

1. - Du statut du Président de la République

Parmi les conditions d'éligibilité, la condition relative à la nationalité a soulevé un grand débat. "Etre zaïrois d'origine de père et de mère" ont estimé certains, est une condition discriminatoire car contraire aux droits de l'homme. D'autres ont soutenu que cette condition se justifie dans la mesure où le destin de la nation ne peut être confié à des mains peu sûres, la sécurité du pays en dépend.

Après débat, votre commission a levé l'option selon laquelle le Président de la République devra être zaïrois d'origine de père et de mère.

7

Le mode d'élection du Chef de l'Etat a également retenu l'attention de votre commission.

De nombreuses interventions ont souligné les risques de manipulation d'achat des consciences ou d'actes immoraux dont pouvait être entourée l'élection d'un Président de la République si on devait s'adresser à un corps électoral restreint.

Le Président de la République pour être réellement le symbole de l'unité, devra tenir sa légitimité directement du peuple.

Eu égard à toutes ces considérations, certains membres de votre commission ont proposé l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

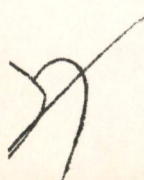
Certains défenseurs du régime parlementaire ont relevé le fait que ce mode d'élection serait en contradiction avec le régime politique qu'ils soutiennent.

Le Président de la République, de l'avis de cette catégorie de membres, doit être une magistrature morale, soucieuse des intérêts permanents du peuple et garant des institutions dont il sera issu. Il doit être par conséquent élu au second degré, par un corps électoral restreint.

Après avoir évoqué le cas de l'Autriche où le Président de la République, quoique élu au suffrage universel direct, possède néanmoins des pouvoirs limités, votre commission a opté pour l'élection au suffrage universel direct.

2. - Du mandat du Président de la République

En ce qui concerne la durée de son mandat, certains intervenants l'ont fixé à quatre ans, d'autres à cinq ans. Mais tous les membres de votre commission ont été d'accord sur un point : ce mandat ne sera renouvelable qu'une seule fois.



A ce stade, il a été soulevé la question de savoir si la durée du mandat du Président de la République devrait coïncider avec celui des députés. Eu égard aux conséquences fâcheuses que la solution à apporter à ce problème pourrait avoir sur le fonctionnement des institutions, votre commission a décidé d'approfondir cet aspect technique lors de la rédaction du texte de la constitution.

3. - Des fonctions du Président de la République

Il s'est posé la question de savoir si le Président de la République pourrait présider le Conseil des ministres ou s'il devrait nommer les autres membres du gouvernement, aux emplois supérieurs de la fonction publique, de l'armée, de la diplomatie.

Voilà autant de questions qui ont retenu l'attention de votre commission et dont l'examen devra se faire sous l'angle des rapports entre le Président de la République et le Premier Ministre d'une part, et ceux du Président de la République et du Parlement d'autre part.

Les défenseurs du régime semi-présidentiel se sont prononcés en faveur des pouvoirs à reconnaître au Président de la République eu égard au mode de son élection envisagé par la plupart des intervenants.

Ils estiment, par ailleurs, que cette question est importante dans la mesure où il faut envisager le cas où la majorité parlementaire correspondrait à la majorité présidentielle.

Après tout ce débat, il s'est dégagé la nécessité de conférer au Président de la République, considéré par tous comme symbole de l'unité nationale, quelques pouvoirs, à savoir : organiser le référendum, saisir la cour constitutionnelle et présider la Conférence fédérale.

4. - De la responsabilité politique du Président de la République

Les questions en rapport avec la responsabilité et les fonctions du Président de la République ont également retenu l'attention de votre commission.

Les points de vue des différents membres ont varié selon qu'ils se réclamaient du régime semi-présidentiel ou du régime parlementaire.

Les défenseurs du régime parlementaire sont d'avis que le Président de la République est irresponsable. Il pourra cependant être traduit devant la cour constitutionnelle en cas de haute trahison ou de violation intentionnelle de la constitution et devant la cour de cassation, dans tous les autres cas.

Votre commission a opté pour l'irresponsabilité politique du Président de la République.

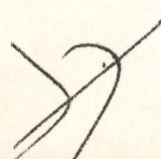
Cette irresponsabilité aura des incidences sur ses fonctions, comme nous le verrons dans ses rapports avec le Premier Ministre.

5. - De la responsabilité pénale du Président de la République

Il a été établi une différence entre les infractions commises en dehors de ses fonctions et dans le cadre de ses fonctions.

Certains membres de votre commission se sont demandé pourquoi dans le cas des infractions commises dans le cadre de ses fonctions, le Président de la République serait justiciable devant la cour constitutionnelle alors qu'il y aurait moyen de constituer un tribunal composé de députés et d'autres personnes comme cela se fait ailleurs.

Il a été répondu à cette préoccupation que cette attitude est contraire à la tradition zaïroise et qu'il y aurait lieu de se référer aux constitutions antérieures.



C. - Du Premier Ministre et des ministres

Le gouvernement se compose du Premier Ministre et des ministres.

Dans le souci de renforcer l'unité nationale, votre commission a estimé que chaque province devrait, au sein de ce gouvernement, être représenté par au moins un ministre.

A ce niveau, certaines voix se sont élevées pour souligner le fait que cette attitude est contraire à la démocratie pluraliste. En effet, la composition du gouvernement risquerait de se faire en fonction du quota et non du résultat des élections, c'est-à-dire de la majorité parlementaire.

Par ailleurs, la question devra être examinée en fonction du résultat du découpage territorial. En effet, si cette opération donnait 30 à 40 provinces par exemple, les membres ont dénoncé le risque d'un gouvernement pléthorique.

Sans négliger ces différents aspects, votre commission a mis l'accent sur l'unité nationale et l'impérieuse nécessité d'impliquer par conséquent toutes les provinces dans la formation du gouvernement central.

En conséquence, chaque province devrait être représentée au sein du gouvernement.

1. - Du statut des membres du gouvernement

Il y a lieu de distinguer ici le statut général des membres du gouvernement de celui du Premier Ministre.



a) - Statut du Premier Ministre

Le Premier Ministre est nommé par le Président de la République sur présentation par la majorité parlementaire à la chambre des députés (ici s'entend soit le parti majoritaire, soit la coalition majoritaire).

Le Président de la République ayant été déclaré irresponsable politiquement, il se pose à ce niveau le problème du contreseing de l'acte de nomination, sans lequel ce dernier est sans valeur.

Le danger est grand de voir le Président de la République choisir à sa guise, un autre candidat qu'il pourra, le cas échéant, révoquer en se fondant sur la théorie de l'acte contraire.

Des arguments ont été également avancés pour proposer le contreseing de l'ancien Premier Ministre (Premier Ministre sortant).

L'opinion majoritaire a estimé devoir reconnaître au Président de la République le pouvoir de signer l'acte formel de nomination sans nécessité de contreseing.

Il a cependant été nettement précisé après débat, qu'en ce domaine, le Président de la République a une compétence liée et que s'il venait à agir autrement, son acte serait nul et constituerait une violation intentionnelle de la constitution susceptible de poursuites devant la Cour Constitutionnelle.

b) - Statut des ministres

Les ministres sont nommés par le Président de la République sur proposition du Premier Ministre. Dans la discussion, l'expression "sur proposition", a été préférée à l'expression "sur désignation" afin de se conformer au vocabulaire juridique, ainsi que nous le préciserons plus loin dans ce rapport lorsque nous aborderons le problème des nominations aux hautes fonctions de l'Etat.

2. - Des fonctions du Premier Ministre

Le gouvernement détermine et conduit la politique de l'Etat. Le Premier Ministre dirige l'action du gouvernement et préside les réunions du conseil des ministres. Il propose au Président de la République la nomination des membres du gouvernement ainsi que la nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique, des services et des établissements publics..., après approbation du sénat.

Il nomme aux emplois autres que ceux visés à l'alinéa précédent.

L'accent a été mis sur les circonstances exceptionnelles pouvant amener le Président de la République à rencontrer le Premier Ministre et son équipe.

Dans tous les cas, le Premier Ministre et le Président de la République ne travailleront pas en vase clos, quelle que soit la forme du régime. C'est cette philosophie qui a amené votre commission à concevoir un mécanisme de contacts entre les deux hauts responsables.

Ces contacts pourraient se faire par des rencontres en dehors des réunions du conseil soit sur invitation du Président de la République soit à l'initiative du gouvernement.

En ce qui concerne la responsabilité politique des membres du gouvernement, ceux-ci peuvent être responsables collectivement ou individuellement.

Quant à la responsabilité pénale, il s'est posé le problème du privilège de juridiction.

Votre commission s'est référée à l'article 72 de la constitution de 1964 dite de Luluabourg qui attribue la compétence à la Cour Constitutionnelle en cette matière.



Mais certaines interventions ont souligné la nécessité d'établir une différence entre le Président de la République et les ministres, même si on peut à la rigueur mettre le Premier Ministre et le Président de la République sur le même pied d'égalité.

Il y a lieu de signaler que la même constitution dite de Luluabourg en son article 64 établit une différence entre la violation intentionnelle de la constitution et la haute trahison qui restent des infractions hautement politiques et les autres infractions.

Votre commission a maintenu le système de la constitution de Luluabourg qui distingue les infractions de violation intentionnelle de la constitution et de haute trahison qui sont susceptibles de poursuites devant la Cour constitutionnelle et les autres infractions de droit commun qui seront poursuivies devant la cour de cassation.

Mais la question fondamentale reste la détermination de la nature des rapports du gouvernement avec le Parlement que nous examinerons au point suivant.

3. - Des rapports du gouvernement avec le Parlement

a) - L'investiture du gouvernement

Il a été retenu par votre commission que l'investiture du gouvernement se fasse devant les deux chambres réunies en congrès.

Cette proposition n'est pas sans inconvénient notamment en raison du mode d'élection utilisé pour les deux chambres. Les députés sont toujours élus au suffrage universel direct tandis que les sénateurs le sont au second degré.

Par ailleurs la majorité à la chambre des députés pourrait être différente de la majorité au sénat.



En d'autres termes, un gouvernement issu de la majorité parlementaire à la chambre des députés pourrait se trouver en difficulté devant le congrès pour son investiture. Il s'agit là d'une objection de nature politique qui ne doit pas être négligée. Cette difficulté est accentuée par la violation de la symétrie classique des textes en ce que l'investiture est obtenue devant le congrès alors que la chambre des députés seule a le pouvoir de renverser le gouvernement. Ces difficultés seront examinées lors de la rédaction du texte constitutionnel.

Il faut préciser cependant qu'en cas de remaniement ministériel, l'investiture d'un ministre se fera devant la seule chambre des députés.

En définitive, votre commission estime que l'intérêt de l'investiture devant les deux chambres réunies en congrès réside dans le fait que lors de cette investiture, le Premier Ministre vient défendre le programme du gouvernement. On retrouve dans ce programme aussi bien les intérêts nationaux que locaux. Comme tout le monde le sait, le sénat reste le défenseur par excellence des intérêts locaux; il ne peut donc pas être exclu de la cérémonie de l'investiture.

Par ailleurs, il conviendrait de préciser la notion de " majorité parlementaire " dont sera issu le Premier Ministre. Il s'est posé ici la question de savoir s'il s'agit de la majorité à la seule chambre des députés ou aux deux chambres à la fois. Votre commission a estimé que même si c'est le congrès qui doit investir le gouvernement, l'appréciation de la majorité parlementaire dont devra être issu le Premier Ministre ne devra tenir compte que de la seule majorité à la chambre des députés.

b) - Le contrôle

Le contrôle de l'action gouvernementale est dévolue au pouvoir législatif.

Dans un régime parlementaire comme signalé plus haut, ce contrôle peut être source d'instabilité. Par des motions de censure ou de défiance le parlement peut renvoyer soit un ministre soit tout le gouvernement; le renvoi du Premier Ministre entraînant logiquement celui de toute l'équipe gouvernementale.

C'est dans le souci de corriger ou de tempérer ces inconvénients que votre commission a été préoccupée par la question de symétrie entre les deux pouvoirs.

Certes, la chambre des députés peut renverser le gouvernement mais il faudrait donner au gouvernement la possibilité de dissoudre la chambre des députés, soit pour prévenir une crise parlementaire soit à la suite des remous sociaux.

Ainsi, à la suite d'un vote, d'une motion de censure ou d'une question de confiance, le Premier Ministre peut, après la délibération en conseil des ministres, décider la dissolution de la chambre des députés. Dans ce cas, le Président de la République prononce la dissolution de cette chambre.

Il y a lieu de signaler qu'il ne s'agit pas ici d'une dissolution automatique mais d'une faculté dont le Premier Ministre peut ou ne pas faire usage.

Mais lorsque le Premier Ministre décide d'en faire usage, le Président de la République se trouve dans un cas de compétence liée; il est obligé de s'exécuter.

c) - Cas particulier de la dissolution de la chambre des députés.

Un problème peut cependant se poser : la dissolution de la chambre des députés peut amener une majorité différente de celle du sénat et créer une situation de blocage.

C'est pour contourner cette difficulté que certaines interventions ont soutenu que l'investiture du gouver-

gouvernement se fasse uniquement devant la chambre des députés. D'autres proposent le renvoi des deux chambres pour éviter le blocage.

Votre commission estime que la chambre des députés qui a pris la responsabilité de renvoyer le gouvernement doit seule en assumer les conséquences et que le sénat ne doit pas être dissous en même temps que la chambre des députés.

4. - Des rapports du gouvernement avec le Président de la République.

Après avoir débattu de la question relative à la nature des rapports du gouvernement avec le Parlement, examinons les rapports de ce même gouvernement avec le Président de la République.

Le débat sur ce point a consisté essentiellement à traduire dans les actes à poser, l'irresponsabilité politique du Président de la République.

a) - Réunions du conseil des ministres

A propos de la direction des réunions du conseil des ministres, il a été posé la question de savoir si le Président de la République devrait toujours être exclu de cette direction.

Il a été, à cette occasion, rappelé qu'un Président de la République élu au suffrage universel direct tire sa légitimité de la nation et qu'il s'établit, dès lors, forcément un contrat entre lui et le peuple. Pour l'honorer, il devrait nécessairement suivre l'action du gouvernement.

Certaines craintes ont été cependant exprimées sur la pression morale que la présence du Président de la République exercerait sur les membres du gouvernement par sa présence aux réunions et de l'influence qui en découlerait sur les décisions à prendre.

A l'argument tiré du mode d'élection du Président de la République, il a été répondu qu'en Autriche par exemple le Président de la République est aussi élu au suffrage universel direct mais que c'est le Chancelier qui dirige l'action du gouvernement.

Votre commission a estimé que les réunions du Conseil des Ministres seront présidées uniquement par le Premier Ministre.

L'accent a été mis sur les circonstances exceptionnelles pouvant amener le Président de la République à rencontrer le Premier Ministre et son équipe.

Toutefois le Président de la République se joint au gouvernement en cas d'état d'urgence ou de siège.

Pour préserver l'unité de la nation, le Président de la République se joindra au gouvernement lors de ces circonstances exceptionnelles. Votre commission a cependant limité de façon stricte la période pendant laquelle les pouvoirs d'exception seront exercés en même temps qu'elle a étendu le contrôle du Parlement sur tous les actes de cette catégorie.

b) - Nomination

Dans le cadre des fonctions du Président de la République, il a été prévu que celui-ci nomme et révoque les magistrats sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature, nomme aux emplois supérieurs de la fonction publique sur proposition du gouvernement.

Les membres de votre commission soulignent une fois de plus, pour éviter toute équivoque, que l'expression " sur proposition " implique l'idée d'une compétence liée.

Mais certains membres ont pensé qu'il serait prudent que cette expression soit remplacée par des expressions moins équivoques et moins confuses telles que "sur désignation" ou sur "présentation".

Ils ont justifié que l'expression "sur proposition" pourrait signifier ou sous entendre un certain pouvoir discrétionnaire dans le chef du Président de la République qui peut rejeter ces propositions.

5. - Des incompatibilités

Les cas d'incompatibilité reconnus par les constitutions précédentes demeurent sous le régime actuel. Votre commission a examiné particulièrement le cas précis du cumul éventuel de la fonction de ministre avec un mandat électif.

Les partisans du cumul ont fait remarquer que le cumul est un élément de stabilité dans le régime parlementaire.

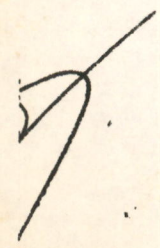
Toujours d'après les tenants du cumul, le mandat parlementaire sera davantage révalorisé quand les personnes nommées au gouvernement garderont leur mandat. De la sorte, le mandat parlementaire apparaîtra comme le pouvoir principal et traduira dans les faits sa préséance sur l'exécutif.

Enfin, ils font valoir l'avantage qui résultera du cumul relativement à la collaboration entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

L'opinion contraire a fait prévaloir les inconvénients liés à l'inefficacité et à l'indisponibilité des membres occupés à la fois au Parlement et au gouvernement. Les partisans de cette thèse font aussi remarquer que l'argument tiré de la stabilité ne pourra pas s'appliquer. La symétrie des pouvoirs telle qu'elle résulte du régime politique proposé, à savoir le régime parlementaire rationalisé, garantit suffisamment la stabilité du gouvernement et il est superflu de recommander un cumul de mandat à cette même fin.



En définitive, votre commission a estimé
que le cumul ne se justifie pas et qu'il faudrait maintenir
l'incompatibilité entre la fonction de ministre et le mandat
parlementaire.



SECTION 2 : DU POUVOIR LEGISLATIF

Dans ce domaine, votre commission a successivement examiné les questions relatives à la composition du Parlement, aux élections des députés, des sénateurs, aux incompatibilités, au statut du parlementaire, au fonctionnement des chambres et aux compétences de celles-ci.

Dans le présent rapport, l'accent sera mis sur certains points ayant soulevé le plus de débats de manière à mettre en exergue les problèmes essentiels que pose l'exercice du pouvoir législatif dans un système qui, selon les options levées, se veut parlementaire.

1. - De la composition

Votre commission a opté pour un système bicaméral comprenant la chambre des députés et le sénat.

Ce choix est justifié par la diversité des intérêts à défendre d'une part et par les considérations techniques en matière d'élaboration des lois d'autre part.

En effet, alors que la chambre des députés représente les intérêts nationaux, le sénat représente, quant à lui, les intérêts régionaux et locaux.

Par ailleurs, en matière d'élaboration des lois, l'existence de deux chambres accroît les chances de correction d'erreurs à deux niveaux.

Le sénat a également été souvent considéré comme une chambre de sages capables de trouver peut-être plus facilement des solutions à certains problèmes.

Sur le plan du contrôle, le bicaméralisme garantit mieux le contrôle dans la mesure où une seule chambre peut être manipulée.

Cependant, des arguments ont été également avancés contre le bicaméralisme. Parmi ceux-ci, il y a lieu de retenir entre autres le danger de blocage en cas de mésentente entre les deux chambres, la lourdeur de mécanisme, les implications financières.

Après examen, votre commission estime que les avantages dépassent les inconvénients et a levé l'option pour l'existence de deux chambres.

2. De l'élection des députés et des sénateurs

Les députés sont élus au suffrage universel direct et secret tandis que les sénateurs sont élus au second degré par les assemblées provinciales.

La durée de la législature est de cinq ans et les deux chambres disposent en principe des mêmes attributions en ce qui concerne le contrôle et la législation, sauf les exceptions établies par la constitution.

Le problème de la fixation du nombre d'habitants pour un député a également soulevé un grand débat.

Il a été proposé que le député représente 100.000 habitants et que chaque fraction de population égale ou supérieure à 50.000 habitants donne droit à un député de plus.

La question de fond qui se pose à ce niveau reste celle de déterminer la circonscription électorale. En effet, si la loi électorale confirmait la zone comme circonscription électorale, certaines régions risqueraient d'être favorisées par rapport à d'autres dans la mesure où des zones comptant 30.000 habitants par exemple auront le même nombre de députés (1) que celle qui comptent 140.000 habitants.



Certains membres de votre commission ont fait valoir que la détermination des circonscriptions électorales est une opération hautement politique et que la considération du seul critère démographique paraît insuffisant.

Certains intervenants ont cependant proposé que la circonscription électorale ne corresponde pas nécessairement aux limites administratives actuelles. Aussi plusieurs zones pourraient constituer une circonscription électorale, l'unité de mesure étant 100.000 habitants au moins par circonscription. De cette manière, les injustices pourraient être corrigées.

Après débat, votre commission, tout en admettant que la matière devrait être approfondie lors de l'élaboration de la loi électorale, s'est néanmoins prononcée en faveur :

1. - de la fixation du chiffre de 100. 000 habitants pour un député.
2. - quant au principe de la fixation du plafond du nombre total des députés, il a été décidé d'attendre la proposition de la commission politique en cette matière et de tenir compte de l'évolution démographique.

Le problème sera donc résolu lors de la rédaction du texte constitutionnel.

3. - Des incompatibilités

Le mandat de député et de sénateur est incompatible avec tout autre mandat politique et toute fonction publique.

L'une des missions essentielles dévolues au Parlement reste la mission de contrôle. Nous rappelons que pour des raisons d'efficacité, votre commission a exclu le principe du cumul des fonctions (voir gouvernement : incompatibilité).

4. - Du fonctionnement du Parlement

Le fonctionnement du Parlement est régi par la Constitution, les lois organiques et le règlement intérieur de chaque chambre.

Il y a lieu de noter cependant que le problème de l'élection de son bureau et de la durée de celui-ci a donné lieu à un grand débat. Votre commission a été préoccupée par la question de savoir s'il fallait un bureau permanent pour toute une législature ou non.

Beaucoup d'interventions dans ce domaine ont stigmatisé le danger qu'il y a à avoir un bureau permanent : danger de manipulation de ce dernier par l'exécutif par exemple et inefficacité dans le cas de la mission de contrôle qui lui est dévolue.

Cependant, votre commission s'est prononcée en faveur d'un bureau pour toute la durée de la législature avec possibilité de renouvellement à la demande des 2/3 des membres. Cette option est justifiée par le souci d'assurer la stabilité à cet organe en même temps qu'elle invite ce bureau à bien travailler sous peine de renouvellement.

Mais certains membres de la commission ont estimé que la condition posée pour le renouvellement est tellement sévère que celui-ci risque de ne jamais avoir lieu, car, affirment-ils, il n'est pas aisé de réunir dans une assemblée la signature de 2/3 de ses membres.

Eu égard à cette objection, ils ont proposé que cette condition soit ramenée soit à la moitié, soit à 1/3 des membres. Mais cette proposition a été rejetée.

5. - Des fonctions du Parlement

Deux fonctions essentielles incombent au Parlement : la fonction législative et la fonction de contrôle.

Bien que la fonction législative appartienne essentiellement au Parlement, il a néanmoins été envisagé la possibilité pour l'exécutif d'intervenir dans ce domaine moyennant une loi d'habilitation prise par le Parlement.

La question du domaine de la loi a également donné lieu à un long débat.

Dans ce domaine, il y a lieu de préciser que du point de vue technique, la constitution détermine les matières relevant du domaine de la loi et tout le reste sera du domaine réglementaire. C'est la technique qui a été utilisée dans la constitution de 1967.

Ce système paraît ici complexe par rapport à la forme de l'Etat envisagée qui prévoit les matières exclusives et concurrentes. Le système de la constitution de 1967 a par ailleurs entraîné des abus (cas d'ordonnances-lois). Il faut par conséquent qu'au niveau fédéral, il y ait un seul centre de législation : le pouvoir législatif.

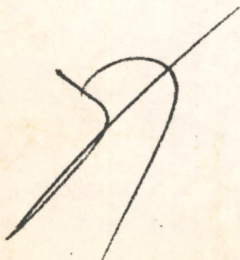
L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et à chaque parlementaire.

Au sujet du gouvernement, il s'est posé la question de préciser l'organe qui prend la décision et qui transmet formellement ce projet au Parlement.

Les avis sur ce point étaient partagés. Certains membres de la commission se référant à l'exemple Français, ont estimé que c'est le Premier Ministre qui prend la décision et qui la soumet au Parlement car, estiment-ils, il s'agit des relations entre deux pouvoirs.

D'autres, cependant, ont estimé qu'il fallait faire du droit positif. De cette manière, les délibérations sur le projet se feraient en conseil des ministres, dirigé par le Premier Ministre.

Le Premier ministre transmet, après délibération, le projet au Parlement par simple lettre. Le problème de la transmission est donc lié à la personne ayant l'initiative des lois.



Après ce débat, votre commission a décidé que dans ce domaine, c'est le Premier ministre qui a l'initiative moyennant délibération en conseil des ministres qui adopte. Le Premier ministre saisit formellement le Parlement.

Le cas de navette a également été soulevé et examiné. Votre commission a conclu qu'en cas de désaccord entre les deux chambres sur un texte de loi qui leur est soumis pour adoption, la mission de concilier les différents points de vue revient aux commissions paritaires mixtes.

Le fonctionnement desdites commissions a soulevé beaucoup de questions : quand peut-on recourir à de telles commissions ? Quid en cas de désaccord au niveau d'une commission paritaire mixte ? à quel moment et qui prend l'initiative de la création de cette commission ?

La question essentielle qui s'est posée est celle de savoir quelle chambre peut trancher en cas de conflit. Cette question reste fondamentale dans la mesure où elle pose le problème de privilégier le point de vue d'une chambre. De quelle manière, si l'on accepte cette solution, la décision doit-elle être prise. A la majorité simple ou renforcée ?

Après débat, votre commission a estimé qu'en cas de navette et de désaccord au niveau de la commission paritaire, il fallait privilégier le point de vue de la chambre des députés et que cette décision se prendrait à la majorité qualifiée.

Beaucoup de problèmes techniques liés à cette question seront aménagés et résolus dans le texte final de la constitution. Il s'agit notamment des questions relatives à l'organisation de la commission paritaire mixte, au nombre de navettes entre les deux chambres et au cas d'urgence.

L'aménagement technique devra aussi être approfondi par la suite, lors de la rédaction du texte de la constitution.

27

6. - Du pouvoir de contrôle du Parlement

Les deux chambres disposent du pouvoir de contrôle.

L'exercice de ce pouvoir par la chambre des députés peut avoir comme conséquence la démission du gouvernement et l'organisation de nouvelles élections législatives en vue de solliciter l'arbitrage du peuple.

S é n a t

Dans plusieurs interventions, il a été souligné l'importance de ce pouvoir et la nécessité de garantie constitutionnelle à ce niveau. Il a déjà été précisé plus haut que le contrôle du parlement s'exerce dans les matières telles que la nomination des ambassadeurs, des hauts fonctionnaires, des magistrats, des présidents délégués généraux des entreprises publiques, des officiers généraux et supérieurs ainsi que l'utilisation de nos forces armées en dehors de nos frontières.

A la question de savoir si la constitution doit préciser les modes de contrôle et si l'énumération doit en être faite, les membres de votre commission ont répondu par l'affirmative à l'unanimité. Ces modes de contrôle sont la mise en jeu de la responsabilité soit collective du gouvernement ou individuelle des membres du gouvernement par la question de confiance, la motion de censure, l'approbation du programme du gouvernement, les questions écrites ou orales, les commissions d'enquête, l'interpellation, l'approbation de certains actes tels que les traités.

En ce qui concerne ce dernier point, deux situations sont possibles : les traités dont la ratification requiert l'autorisation du parlement. Les accords en forme simplifiée ne requièrent pas de ratification.

A la question de savoir si les membres de la commission estiment que dans certaines matières, il y ait toujours accord des chambres, ces derniers ont répondu à l'unanimité par l'affirmative. Ils ont aussi exigé que lesdites matières soient énumérées dans la constitution. Il s'agit notamment des accords ayant une incidence sur les finances de l'Etat, ainsi que ceux relatifs aux alliances militaires.

7. - De la fin du mandat

Examinant les causes susceptibles de mettre fin au mandat parlementaire, votre commission a eu à s'attarder sur la notion de "l'absence injustifiée à un certain nombre de séances d'une session ordinaire" considérée comme une des causes pouvant entraîner la fin du mandat parlementaire.

Des interventions ont été faites dans le sens d'établir que ce genre de dispositions n'existent nulle part ailleurs. Elles avaient été introduites chez nous eu égard au manque d'intérêt manifesté par les députés de la 2ème République aux séances parlementaires.

D'autres membres de votre commission ont souligné l'importance du mandat parlementaire et on jugé inopportune l'insertion d'une telle disposition dans la constitution.

Néanmoins, certains intervenants ont estimé qu'il y avait nécessité d'affirmer plutôt un principe, celui de sanctionner l'absentéisme, peu importe que la session soit ordinaire ou extraordinaire.

Après ce débat, votre commission s'est prononcée par le principe de sanction de toute absence sans distinction entre une session ordinaire et extraordinaire.



SECTION 3 : DU POUVOIR JUDICIAIRE

1. - DE L'APPELLATION

Votre commission a opté pour l'appellation " POUVOIR JUDICIAIRE ". Les raisons suivantes justifient ce choix.

- a) - l'uniformité avec les autres pouvoirs classiques traditionnels : pouvoir législatif et pouvoir exécutif;
- b) - cette appellation est plus globalisante que celle de " Cours et Tribunaux ", car elle renferme la notion de toutes les juridictions installées dans notre pays et qui constituent les ordres judiciaires civil et militaire.

Votre commission n'ayant enregistré aucune objection à ce sujet a, à l'unanimité, opté pour cette terminologie, d'ailleurs familière à notre système judiciaire.

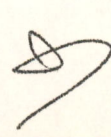
Les innovations en cette matière vont dans 3 directions :

- a) - le pouvoir judiciaire recouvre les Cours et Tribunaux civils et militaires ainsi que les parquets attachés à ces juridictions;
- b) - tous les magistrats civils et militaires sont soumis au même statut;
- c) - le pouvoir d'injonction qui va à l'encontre de l'indépendance de la magistrature et de la démocratie est supprimé.

2. - DE L'INDEPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE

Il est traditionnellement admis que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, en ce que ces derniers ne peuvent en aucun cas exercer la mission de dire le droit.

En effet, l'interférence des deux autres pouvoirs dans la distribution de la justice anéantirait l'indépendance de celle-ci et serait contraire à la démocratie que nous appelons de tous nos vœux.



Les corollaires de cette indépendance sont :

- a). - l'interdiction de créer des commissions et tribunaux extraordinaires, c'est-à-dire des juridictions autres que celles prévues dans la constitution;
- b). - la fixation du statut des magistrats par une loi nationale;
- c). - l'inamovibilité des magistrats du siège qui ne peuvent être déplacés qu'après une nouvelle promotion et de leur gré ou encore après une demande expresse de leur part pour des raisons qu'ils déterminent;
- d). - l'instauration du Conseil Supérieur de la Magistrature comme organe de proposition des nominations et promotions de tous les magistrats tant du siège que du parquet, civils et militaires. Cet organe doit être constitutionnellement indépendant des deux autres pouvoirs traditionnels législatif et exécutif.

Les deux autres principales innovations en cette matière portent, d'une part, sur le principe d'approbation par le sénat de toutes les nominations des magistrats et d'autre part, sur l'instauration du conseil supérieur de la magistrature comme organe de discipline de tous les magistrats civils et militaires, tant du siège que du parquet.

DU ROLE DU SENAT

Certains membres de la commission ont déploré l'empiètement du pouvoir législatif qui proviendrait du visa préalable du sénat pour toute nomination des magistrats. L'intervention du pouvoir législatif, estiment-ils, tend à rompre l'équilibre des trois pouvoirs, alors que la composition diversifiée du conseil supérieur de la magistrature constitue une garantie suffisante pour le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire. Ils pensent que le contrôle d'un organe législatif est superflu.



Votre commission estime, cependant, que l'intervention du sénat, loin de rompre l'équilibre des pouvoirs, ne constitue qu'un aspect de la mission traditionnelle du pouvoir législatif qui, par ailleurs, approuve le budget du pouvoir judiciaire, autant qu'il le fait pour l'exécutif.

Ce visa préalable permet de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, dont la moralité des membres fera l'objet d'un contrôle à chaque proposition de nomination. La crise actuelle de la magistrature de notre pays justifie en outre la procédure d'approbation des nominations par le sénat.

Toutefois, il est bien entendu que si le sénat n'approuve pas une candidature, il ne peut y substituer une autre, ce pouvoir étant exclusivement réservé au conseil supérieur de la magistrature.

L'acte formel de nomination par le Président de la République, de même que celui de révocation ne peuvent intervenir que sur " proposition " du conseil supérieur de la magistrature.

3. - DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

Il sera constitué de membres de droit, en l'occurrence les chefs de juridictions y compris la Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat et des offices jusqu'au niveau de la Cour d'appel, ainsi que leurs homologues de la justice militaire.

Il comprendra également des membres élus selon les critères ci-après :

- sept magistrats du siège élus par les délégués des autres juridictions;
 - sept magistrats du parquet élus par les délégués des parquets près les autres juridictions;
 - deux magistrats militaires du conseil de guerre de garnison élus par les délégués de ces conseils de guerre;
 - deux magistrats militaires des auditorats militaires de garnison élus par les délégués de ces auditorats militaires.
- 

Le conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la justice qui représente le gouvernement en est de droit vice-président.

4. - DES COMPETENCES DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

Le conseil supérieur de la magistrature fait des propositions de nomination et de promotion des magistrats du siège et du parquet tant civils que militaires.

Le conseil donne ses avis en matière de recours en grâce.

Il statue comme juridiction disciplinaire des magistrats. Il est alors présidé par le Premier Président de la Cour constitutionnelle.

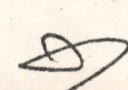
Quoique la Cour constitutionnelle ne fasse pas partie de l'ordre judiciaire, ce choix a été justifié par le souci de faire présider la juridiction disciplinaire par une personne indépendante.

Une loi organique en fixera l'organisation, le fonctionnement et la procédure. Ici, l'intégration des magistrats du parquet tant civils que militaires au sein du conseil supérieur de la magistrature a été justifiée par le fait que cette catégorie bénéficiant des mêmes droits et avantages que son homologue du siège ne pouvait être exclue de cet organe qui offre beaucoup de garantie dans les critères de sélection en vue des promotions et nominations.

5. - DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT

a) - Les cours et tribunaux de droit commun

L'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux sont régis par une loi qui fixe également leurs compétences sauf en ce qui concerne la compétence de la cour de cassation qui doit être fixée par la constitution elle-même



60

aux fins d'assurer une plus grande garantie à la mission dévolue à cette haute cour.

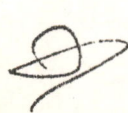
b) - Les juridictions des Forces Armées (Conseils de Guerre. et Auditorats militaires).

La justice militaire doit être indépendante des cours et tribunaux ordinaires et du commandement militaire.

Pour des raisons liées à sa spécificité, la justice militaire, depuis sa naissance en décembre 1888 avec l'avènement de la Force Publique dans notre pays, a toujours été organisée par une loi particulière qui détermine son fonctionnement et sa compétence. C'est ainsi qu'elle était toujours séparée de l'ordre judiciaire de droit commun.

Toutefois, les règles générales d'organisation et de fonctionnement d'une justice doivent être respectées en vue de ne pas violer les droits de la défense et de l'homme reconnus aussi au citoyen militaire. C'est pourquoi son indépendance a été réaffirmée et une séparation nette entre le siège (conseil de guerre) et le parquet (auditorat militaire) a été exigée. Les voies de recours tant ordinaires qu'extraordinaires, en tous temps (temps de guerre et temps de paix), doivent également être assurées aux citoyens soldats.

Enfin, puisque les magistrats militaires tant du siège que du parquet sont soumis au statut de leurs collègues civils, il est tout à fait indiqué qu'ils soient admis au conseil supérieur de la magistrature en leur qualité de magistrat. En effet, leur qualité d'officier n'est pas incompatible avec la première, car elle est indispensable pour pouvoir, d'une manière permanente, exercer au sein de l'armée où le prestige du grade joue un rôle déterminant sur la psychologie du justiciable militaire.



c) - Sur la manière de rendre la justice.

Pour marquer la souveraineté du peuple, il y a lieu d'affirmer dans la constitution que la justice est rendue sur le territoire de la République au nom du peuple, que les arrêts et jugements ainsi que les ordonnances des cours et tribunaux et des conseils de guerre sont exécutés au nom du peuple congolais par le Président de la République.

De plus, il est de tradition constitutionnelle qu'il soit affirmé que les cours et tribunaux appliquent la loi et la coutume pour autant que celle-ci soit conforme aux lois, à l'ordre public et aux bonnes moeurs. De même, ils ne peuvent appliquer les actes réglementaires que pour autant qu'ils sont conformes aux lois.

Par ailleurs, il a été reconnu que lorsqu'il y a état de siège ou d'urgence tel que défini par la constitution, il importe qu'à l'action répressive des cours et tribunaux ordinaires soit substituée celle des juridictions militaires pour besoin d'efficacité. En effet, pendant ce temps de crise, les moyens de communication étant paralysés, les cours et tribunaux ne pouvant plus normalement fonctionner, il est normal que les juridictions militaires, préparées en temps de paix pour faire face à pareille situation, puissent relayer celles de droit commun pour maintenir la paix sociale. Evidemment, dans ces cas précis, les droits de la défense seront toujours sauvegardés et les juridictions militaires reconnaîtront à ces justiciables exceptionnels les droits de recours ordinaire et extraordinaire.

Il a été également réaffirmé le principe qu'en cas de participation des civils et des militaires à la commission d'une infraction, seules les juridictions civiles sont compétentes pour connaître de cette infraction. Ceci n'est que la répétition de la règle consacrée déjà par les articles 130 du code de justice militaire et 100 du code de l'organisation et de la compétence judiciaires.



Il était déjà prévu, lors de l'examen des corollaires de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qu'il ne peut être créé des tribunaux extraordinaires ou exceptionnels. C'est pour-
quoi il a été admis, sans objection, que la cour de sûreté de l'Etat, juridiction essentiellement politique, soit purement et simplement supprimée. De plus, il doit être prévu également que l'énumération des juridictions de la République, tant civiles que militaires soit contenue dans la constitution de manière à éviter la création intempestive d'autres tribunaux.

Des relations entre l'Exécutif et le pouvoir Judiciaire

Pour éviter l'arbitraire et l'obstruction à la justice vécus sous la deuxième République, certains membres de votre commission ont proposé le principe du droit d'injonction du pouvoir exécutif à l'endroit du Ministère Public soit clairement prévu et défini par une loi d'organisation judiciaire. A ce sujet, ils ont avancé les raisons suivantes pour le maintien de l'injonction :

- 1) Il y a des cas de mal jugé;
- 2) Le domaine de l'exécution des décisions judiciaires nécessite souvent un correctif de la part du Ministre de la Justice pour éviter des abus.

Malgré ces justifications, votre commission a décidé d'écarter le principe d'injonction. Néanmoins, elle a renvoyé cette question à l'examen approfondi des états généraux de la justice.

SECTION 4 : DE L'ECLATEMENT DE L'ACTUELLE COUR SUPREME DE JUSTICE

En vue de sauvegarder la séparation des contentieux judiciaire, administratif et constitutionnel qui est bénéfique pour le traitement tant qualitatif que quantitatif des dossiers, il a été entériné l'option de l'éclatement de l'actuelle cour suprême de justice en trois juridictions : Cour constitutionnelle, Cour de cassation et Conseil d'Etat.

Il est donc né, dès lors, un ordre judiciaire administratif et une cour constitutionnelle indépendante.

La composition de ces nouvelles juridictions est fixée par la constitution tel que précisé plus loin.

Ainsi la cour de cassation n'aura plus de section administrative et perdra, en sections réunies, sa compétence de connaître des recours en appréciation de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi ainsi que des recours en interprétation de la constitution et des contestations électorales.

SECTION 5 : DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET DU CONSEIL D'ETAT

Les juridictions administratives seront instituées en vertu de la constitution. Elles seront indépendantes de l'ordre judiciaire ordinaire.

Une loi organique fédérale déterminera leur composition, leur organisation, leur compétence et leur fonctionnement.

Le Conseil d'Etat est la plus haute juridiction administrative.

SECTION 6 : DES AUTRES ORGANES JURIDICTIONNELS

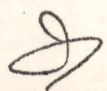
I. - DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Votre commission estime que pour une meilleure garantie des droits de l'homme et libertés fondamentales dont cette juridiction sera appelée à connaître, sa compétence, sa composition ainsi que sa saisine soient déterminées dans la constitution.

a) - Compétence

Comme haute cour de justice, elle connaît de toutes les infractions commises par :

- le Président de la République, le Premier ministre et les ministres, en cas de haute trahison et de violation intentionnelle de la constitution.



Comme Juridiction Constitutionnelle, elle connaît :

1. - du contentieux électoral du Président de la République;
- du contentieux électoral des membres du Parlement fédéral;
- du contentieux électoral des assemblées provinciales;
- du contentieux électoral des gouverneurs de province.
2. - des contestations ayant pour objet le respect des dispositions constitutionnelles;
3. - des recours en interprétation de la constitution;
4. - de la conformité à la constitution des lois nationales, provinciales et des traités internationaux en élaboration avant leur promulgation ou leur ratification, étant donné que les traités contraires à la constitution ne pourraient être ratifiés qu'après révision de la constitution;
5. - du recours sur l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant toutes les juridictions;
6. - de la régularité des opérations de référendum;
7. - de la régularité des ordonnances du Président de la République agissant en matière de législation déléguée.

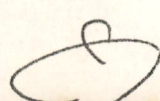
Comme Conseil Constitutionnel :

La Cour apprécie les projets ou propositions de lois votées par le Parlement fédéral ou les assemblées provinciales avant leur promulgation. Elle donne les avis consultatifs sur :

1. - les projets et propositions de lois fédérales ainsi que sur les projets et propositions de lois provinciales;
2. - les projets d'ordonnances du Président de la République agissant en matière de législation déléguée;
3. - le règlement intérieur des chambres législatives nationales et des assemblées provinciales.

b) - Composition

La Cour constitutionnelle est composée de 9 membres dont :
proposés ainsi qu'il suit :

- 2 par la conférence fédérale;
 - 4 par les deux chambres (2 par chaque chambre);
- 

- 2 par le Conseil Supérieur de la Magistrature
- 1 par le gouvernement fédéral

Elle sera composée de juristes à la proportion de 2/3 de membres de ses membres.

1. - Composition interne

La cour constitutionnelle comprend 3 sections :

- la section de la constitutionnalité;
- la section des conflits et
- la section de la législation.

A l'unanimité, votre commission a estimé que la Cour constitutionnelle en matière de haute trahison et de violation intentionnelle de la constitution, siège toutes les sections réunies. Elle élit son Premier Président et chaque section élit son Président.

2.- Recrutement

L'âge : 45 ans minimum

Expérience exigée : 15 ans

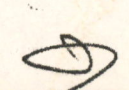
Durée : mandat de 9 ans immédiatement renouvelable une seule fois.

c) - Incompatibilité

La qualité de membres de la cour constitutionnelle est incompatible avec celle de chef de parti, des membres des assemblées législatives nationales et provinciales, du gouvernement fédéral et provincial, de magistrat, d'avocat, de fonctionnaire et de l'exercice du commerce.

d) - Saisine

La cour constitutionnelle est saisie par :

- le Président de la République;
 - les Présidents des chambres;
 - le gouvernement fédéral;
 - 1/4 des membres qui composent chacune des chambres
- 

- les assemblées provinciales;
- les gouverneurs de provinces;
- une pétition signée par au moins 2 avocats
• ayant une expérience d'au moins 10 ans;
- toute juridiction saisie suite à une exception
• d'inconstitutionnalité.

Il sera prévue une loi organique en cette matière.

II. - DE LA COUR DES COMPTES

La transparence dans la gestion de la chose publique est un impératif du développement économique et social harmonieux. Une Cour des comptes bien organisée s'avère indispensable. C'est la raison pour laquelle il a été proposé que la constitution institue cette cour. Sa composition, son organisation, son fonctionnement et sa compétence seront réglés par une loi organique compte tenu de l'évolution des matières devant faire l'objet de contrôle par cette cour.

III. - MESURES TRANSITOIRES

Compte tenu du coût et du temps que peut entraîner la création de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'Etat, votre commission propose que jusqu'à l'installation effective de ces deux juridictions, l'actuelle Cour Suprême de Justice continue d'exercer les attributions qui leur sont dévolues.



SECTION 7 : DES INSTITUTIONS PROVINCIALES

Votre commission a distingué deux institutions au niveau de la province :

- l'assemblée provinciale;
- le gouvernement provincial;

1. - DE L'ASSEMBLEE PROVINCIALE

- L'assemblée provinciale est l'organe législatif au niveau de province;
- Elle statue et délibère sur toutes les affaires d'intérêt provincial;
- Les membres de l'assemblée provinciale sont élus au suffrage universel direct et secret.

2. - DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL

Le gouvernement provincial est l'organe exécutif au niveau de la province.

Il est dirigé par un gouverneur élu par l'assemblée provinciale en son sein ou en dehors d'elle. Les membres du gouvernement provincial sont nommés par le gouverneur au sein ou en dehors de l'assemblée. Le gouverneur est investi par le vote de confiance de l'assemblée provinciale. Il prête serment devant la même assemblée avant d'entrer en fonction.

L'assemblée provinciale reste compétente pour renverser le gouverneur de province. Celui-ci a aussi la faculté de dissoudre l'assemblée provinciale.

L'incompatibilité entre le mandat de membre du gouvernement provincial et tout mandat électif ou toute autre fonction publique a été confirmée par votre commission.

Quant aux prérogatives et autres attributions non définies, votre commission a, à l'unanimité, opté pour les dispositions des articles 104 et suivants de la constitution du 1er août 1964.



SECTION 8 : D'AUTRES PROBLEMES LIES AU REGIME POLITIQUE

Votre commission a eu à examiner également d'autres problèmes liés au régime politique.

1. - DES PARTIS POLITIQUES

Le pluralisme politique sera reconnu en République fédérale du Congo. Tout congolais a le droit de créer un parti politique ou de s'affilier à un parti de son choix.

Les partis ou groupements politiques concourent à la formation de la conscience nationale et de la volonté politique du peuple et à l'expression du suffrage.

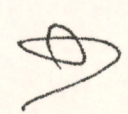
L'Etat contribue au financement des partis politiques, suivant les conditions fixées par une loi organique fédérale.

2. - DES ELECTIONS

Votre commission a levé quelques options sur l'éligibilité et le mode d'élection. En ce qui concerne les députés et les sénateurs, les conditions d'éligibilité ont été proposées à la section relative au pouvoir législatif. De même les conditions d'éligibilité du Président de la République ont été définies à la section relative au pouvoir exécutif.

Le mode de scrutin pour l'élection du Président de la République sera le suffrage universel direct au scrutin secret à deux tours. La majorité requise sera absolue au premier tour et relative au deuxième tour. Se présenteront au deuxième tour, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour. Les autres questions se rapportant à la matière seront réglées par la loi électorale.

Le débat a également porté sur les élections législatives.



Les tenants du scrutin proportionnel soutiennent que ce mode permet une meilleure photographie du corps électoral et une diversité de représentation.

Les tenants du système majoritaire, par contre, estiment que ce mode permet de clarifier le jeu politique en éliminant les partis non représentatifs. Votre commission a décidé que le scrutin majoritaire à un tour soit retenu pour les élections législatives.

3. - DE L'INTEGRATION POLITIQUE DES AUTORITES TRADITIONNELLES
OU COUTUMIERES

Votre commission a levé l'option et estime que les chefs coutumiers peuvent se faire élire librement à tous les niveaux des institutions provinciales et ne devraient donc pas bénéficier d'un quelconque privilège constitutionnel.

4. - DU REFERENDUM

Ce mode de consultation électorale a été retenu.

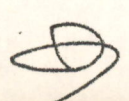
Le référendum peut être organisé en cas de désaccord entre le Gouvernement et le Parlement sur la politique à suivre ou sur l'adoption d'un texte législatif.

Il peut également être organisé au sujet de l'adoption d'une politique ou d'un texte législatif sur l'initiative du peuple s'exprimant par une pétition signée par au moins 1/20 du corps électoral dûment constatée par la Cour constitutionnelle.

5. - DE LA REVISION DE CONSTITUTION

Votre commission a opté pour une constitution rigide dont la procédure de révision est bien précisée dans la constitution.

L'initiative de la révision de la constitution appartient concurremment au Président de la République, saisi par la Conférence fédérale ou par le peuple s'exprimant par une pétition signée par au moins 1/10 du corps électoral dûment



constatée par la Cour constitutionnelle, au Premier Ministre, après délibération en Conseil des ministres, à chacune des chambres du Parlement s'exprimant par une résolution adoptée à la majorité absolue de ses membres et au quart des assemblées provinciales.

La constitution est révisée par une loi constitutionnelle votée par chacun des chambres du Parlement à la majorité de deux tiers de ses membres et approuvée par au moins 2/3 des assemblées provinciales à la majorité absolue de leurs membres.

Toutefois, les dispositions des articles spécifiés dans la constitution devront, en outre, être approuvées par référendum à la majorité absolue des suffrages exprimés. Le référendum est organisé, en tout cas, lorsqu'il y a lieu de réviser la constitution dans le but d'opérer l'intégration d'un Etat étranger dans la République fédérale du Congo et celle-ci dans une communauté d'Etats qui lui fait perdre une partie de sa souveraineté.

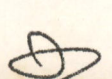
6. - DE LA RATIFICATION DES TRAITES ET ACCORD INTERNATIONAUX

En ce domaine, votre commission a maintenu les règles traditionnelles. Ainsi, seuls les traités seront ratifiés par le Président de la République, les autres accords internationaux en forme simplifiée seront signés par n'importe quel plénipotentiaire.

Le Président de la République ratifie les traités au nom de la République fédérale du Congo.

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités et accords relatifs aux organisations internationales et aux règlements des conflits internationaux, ceux qui engagent les finances publiques, ceux qui modifient des dispositions législatives, ceux qui sont relatifs à l'état de personnes, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi fédérale.

Les traités ou accords internationaux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés que moyennant la révision des articles de la constitution et l'accord des populations intéressées consultées par la voie du référendum.



Lorsqu'un traité ou un accord international affecte les intérêts d'une province, le gouvernement de la province intéressée doit être consulté avant qu'il ne soit conclu.

Les traités et accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie.

Si la cour constitutionnelle, saisie par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l'une ou l'autre chambre, par un gouverneur de province ou par le Président d'une assemblée provinciale, déclare qu'un engagement international comporte une clause contraire à la constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la constitution.

7. - DU STATUT DES ANCIENS PRESIDENTS DE LA REPUBLIQUE
ET DES CHAMBRES, PREMIERS MINISTRES ET MINISTRES

Après discussions, en passant en revue toutes les autorités susmentionnées, votre commission, à la majorité des voix de ses membres, a retenu que seuls les anciens Présidents de la République peuvent bénéficier d'un statut particulier en leur conférant la qualité de SENATEUR à vie.

Les autres autorités politiques seront soumises, après leur mandat, à des régimes de mutuelles particulières initiées par leurs anciens organes comme c'est le cas aujourd'hui des anciens membres du Conseil Législatif (Assemblée Nationale).



CHAPITRE IV : DE LA REPARTITION DES COMPETENCES ET DES RESSOURCES.

Abordant le chapitre relatif à la répartition des compétences et des ressources entre l'Etat fédéral et les provinces, votre commission a été guidée par l'option levée sur la forme de l'Etat laquelle confère aux provinces l'autonomie politique garantie par la constitution et assortie d'une décentralisation administrative et financière en faveur des entités de base.

Par ailleurs, votre commission n'a pas perdu de vue la nécessité impérieuse de sauvegarder l'unité et la solidarité nationales auxquelles tous les fils et filles du Congo attachent beaucoup de prix.

A l'issue du débat, votre commission a retenu les principes fondamentaux de répartition des compétences et des ressources ci-dessous :

A. - DES COMPETENCES

1. - La constitution fixe la répartition des compétences et des ressources entre l'Etat fédéral et les provinces.
2. - La constitution détermine de manière exhaustive les matières de la compétence concurrente entre l'Etat fédéral et les provinces.
3. - La constitution disposera que toutes les autres matières résiduelles sont de la compétence exclusive de la province et en donnera une nomenclature non limitative.
5. - La constitution consacrera le principe de délégation des pouvoirs dans les matières relevant de la compétence exclusive de l'Etat fédéral ou de province.

B. - DES RESSOURCES

6. - La participation aux charges publiques constitue un devoir fondamental de chaque citoyen. Cependant il ne peut être établi de contribution ou droit, ni d'exemption ou allègement fiscal que par la loi.

7. - Les ressources de l'Etat fédéral, de chaque province et de chaque collectivité locale sont distinctes;
8. - L'Etat fédéral, chaque province assure l'équilibre de son budget ordinaire;
9. - Le devoir de solidarité nationale fonde toutefois le principe constitutionnel de l'assistance budgétaire de l'Etat fédéral au bénéfice des provinces et de toute province au bénéfice des collectivités locales conformément à la loi fédérale;
10. - Les catégories des contributions directes et indirectes ainsi que celles des droits de douanes et d'accises sont fixées par la constitution qui détermine, en outre, les principes de leur recouvrement et de leur répartition entre l'Etat fédéral et les provinces;
11. - Les taxes sont établies par l'Etat fédéral, les provinces et les collectivités locales en vertu de la constitution et conformément à la loi fédérale;
12. - Les biens, les bénéfices ou revenus d'activités industrielles ou commerciales des provinces ne peuvent être assujettis par l'Etat fédéral à aucune contribution ni ceux de l'Etat fédéral par les provinces

CHAPITRE V : DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES
FONDAMENTALES.

A. - LES LIBERTES DANS NOTRE CONSTITUTION

Un bref aperçu de l'histoire constitutionnelle de notre pays permet d'affirmer que les droits de l'homme constituent le parent pauvre de nos institutions. Pareil constat dramatique incite à relever le défi par la restauration des droits de l'homme, condition sine qua non de l'instauration d'un Etat de droit et de la promotion de la démocratie.

Votre commission observe que c'est à juste titre que la loi fondamentale du 19 mai 1960 a été qualifiée de copie conforme de la constitution belge du 7 février 1831. Pareille assertion vaut également pour l'autre loi fondamentale relative aux libertés publiques qui n'est pas entrée en vigueur. Il s'agit de la loi fondamentale du 17 juin 1960.

Votre commission constate que la constitution du 1er août 1964 a eu le mérite, au plan technique, de consacrer aux droits de la liberté (droits de l'homme de la première génération ou droits civils et politiques), des développements importants dans trente-six articles. Bien plus, elle a même consacré la notion de " droits intangibles " à l'article 12, alinéa 2.

Quelques séduisantes qu'elles soient, les dispositions évoquées ci-haut s'avèrent, trois décennies après leur rédaction, insuffisantes au moment où des aspirations nouvelles, sans cesse croissantes, ont spectaculairement élargi l'éventail des droits humains.

Votre commission vous signale que le sommet mondial de Rio de Janeiro (du 3 au 15 juin 1992) sur l'environnement mondial et de développement, a porté à la connaissance du grand public l'existence, depuis déjà plus d'une décennie, de la troisième génération des droits de l'homme (droit au développement, droit à l'environnement) surgie à la suite de la deuxième génération économique, sociale et culturelle des droits humains.

Mais il importe de rappeler, sans préjudice des réserves émises plus haut, que la constitution de Lulua-bourg était à peine mise en application quand surgit le coup d'Etat du 24 novembre 1965. D'où il est malaisé de porter de jugement définitif sur cette oeuvre.

Dès l'origine, à notre sens, la constitution du 24 juin 1967, adoptée à l'issue du référendum organisé du 4 au 24 juin 1967 sous la violence, fut-ce morale d'une tyrannie émergente, restreint la liberté d'association politique, par la reconnaissance formelle et exclusive de deux partis politiques (art. 4). Semblable vue paraît incompatible avec une saine conception de la démocratie. Au surplus, le bipartisme théorique sera très vite aboli au profit du monopartisme de fait et de droit.

Issue d'un acte anti-démocratique, anti-constitutionnel et liberticide par nature, la constitution du 24 juin 1967 a brillé par l'indigence formelle dans le domaine des droits de l'homme en les restreignant au strict minimum dans quatorze articles (art. 5 à 18) au lieu de trente-six en 1964. D'autre part, les libertés publiques ainsi formellement consacrées n'étaient pas toujours effectivement organisées ou appliquées en raison de la nature intrinsèque du régime. Tel est le cas du droit de grève (art. 17 al. 3) demeuré platonique faute d'une loi le mettant en oeuvre.



B. - LES PERSPECTIVES

Votre commission a d'abord constaté que la pratique congolaise s'est caractérisée par des violations massives répétées des droits de l'homme et de libertés fondamentales. De ce fait, elle s'est attelée à l'examen approfondi des droits de l'homme et des libertés fondamentales relevant des trois catégories :

- droits civils et politiques;
- droits économiques, sociaux et culturels;
- droit de solidarité.

Votre commission a opté pour l'élargissement de la nomenclature des droits garantis par la constitution. D'autres droits garantis par des instruments internationaux auxquels le Congo a adhéré ne sont pas explicitement repris mais sont néanmoins garantis aux congolais.

Entre autres les principes ci-après ont été consacrés à la constitution.

Tous les êtres humains sont libres et égaux en dignité et en droits. Il sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection des lois.

A ce titre, il est reconnu aux congolais notamment les droits suivants :

- le droit à la vie et à la liberté individuelle;
- le droit de résistance pacifique à l'oppression, à la dictature, au pouvoir issu d'un coup d'Etat ou d'un parti unique;
- le droit au développement, notamment, le droit au progrès global, tant économique que social, culturel, politique et juridique;
- le droit à l'environnement sain et écologiquement équilibré;
- le droit à la paix tant sur le plan national que sur le plan international;

- le droit au logement;
- le droit au patrimoine commun de l'humanité;
- le droit à la propriété privée et collective;
- le droit à la libre circulation des personnes et des biens;
- le droit de se choisir librement sa résidence sur toute l'étendue de la République fédérale du Congo;
- le droit à l'information et à la liberté d'opinion, de pensée, de conscience et de religion;
- le droit à la santé physique et mentale;
- le droit à la liberté de réunion, d'association et de manifestation pacifique;
- le devoir d'assistance des enfants à leurs parents;
- le droit à l'éducation;
- le droit au choix libre de son conjoint.

Tout enfant a le droit de jouir de la protection sociale de l'Etat et de connaître le nom de son père.

Tout individu a des devoirs envers la famille, la communauté et l'Etat.

Tout citoyen a le devoir sacré de sauvegarder l'unité nationale et l'intégrité du territoire.

Il est institué en République fédérale du Congo un mécanisme de sauvegarde et de défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales sous la dénomination de " Le médiateur ".

Votre commission, au cours des discussions, a accordé une attention toute particulière au droit à la vie et à son corollaire qu'est l'abolition de la peine de mort ainsi qu'à la nationalité congolaise.

1. - De la peine de mort

Eu égard au caractère sacré de la vie, les membres de votre commission ont relevé une controverse autour de la question de savoir s'il fallait ou non abolir la peine de mort de l'échelle des peines prévues par le législateur congolais.

Les tenants de la thèse de l'abolition de cette peine ont soutenu les arguments suivants :

- la peine de mort, avec son caractère inhumain, est une négation du droit à la vie;
- les abus et la vanité des expériences congolaises et étrangères;
- le mouvement humaniste universel;
- la nécessité de réhabiliter la nation au plan international et de faire évoluer les mentalités;
- l'incidence quasi nulle de cette peine sur la recrudescence de la criminalité, etc...

Les défenseurs de la peine de mort ont, par contre, avancé les motivations suivantes :

- l'inopportunité de l'abolition de cette peine eu égard à la recrudescence de la criminalité au Congo;
- l'exemplarité de cette peine;
- le caractère fruste de la mentalité du congolais;
- l'instinct répressif et vindicatif de la société congolaise;
- la nécessité de déterminer l'abord les causes de la criminalité et de trouver les mécanismes appropriés pour la combattre efficacement avant de songer à l'abolition de la peine de mort, etc...

Après un long débat, les membres de votre commission ont perçu la pertinence et la délicatesse de la question. C'est ainsi qu'ils se sont prononcés pour le maintien de la peine de mort dans la constitution tout en envisageant le règlement ultérieur de cette question dans une loi.

2. - De la nationalité

Votre commission a tenu d'abord à réaffirmer le caractère exclusif de la nationalité congolaise et à définir la nationalité congolaise d'origine et celle d'acquisition.

Pour les membres de votre commission, la nationalité congolaise d'origine est reconnue, à la date du 30 juin 1960, à toute personne dont un des ascendants est ou a été membre d'une des tribus établies sur le territoire de la République fédérale du Congo dans les limites du 1er août 1885.

De ce fait, toute personne ne remplissant pas cette condition mais désireuse de devenir congolaise doit solliciter la naturalisation conformément à la loi.

S'agissant du cas spécifique des personnes venue des pays limitrophes de l'Est du pays, en l'occurrence, le Rwanda et le Burundi, l'option à lever doit tenir compte des considérations politiques et juridiques suivantes :

1. - Outre le fait que la nationalité se rattache au droit international privé, l'attribution de la nationalité procède de la liberté totale de l'Etat dont on prétend être ressortissant; il n'est pas fondé d'opposer un droit acquis à l'Etat en cette matière, en raison d'une loi édictée dans des conditions entourées de suspensions.
2. - Les règles applicables aux ressortissants du Rwanda et du Burundi doivent être identiques à celles qui s'appliquent à tous les ressortissants africains des pays limitrophes.
3. - L'expérience politique a démontré que ceux qui revendiquent les droits acquis sur la nationalité congolaise se sont révélés détenir une double nationalité, encore qu'ils soient admis à occuper des postes de responsabilité dans la hiérarchie politique au Congo.

4. - La hargne avec laquelle les personnes venues du Rwanda et du Burundi s'accrochent aux droits acquis sur la nationalité congolaise est dictée moins par la crainte d'une apatridie éventuelle que par la recherche des espaces vitaux plus vastes.
5. - La reconnaissance du droit à la nationalité congolaise aux personnes d'origine rwandaise ou burundaise implantées dans l'ancien Kivu ne doit pas déboucher sur la violation des droits des tribus établies au Congo depuis 1885.
6. - La nécessité de distinguer les différentes catégories de personnes d'origine rwandaise en vue de leur appliquer l'article 4 de la loi de 1981 sur la nationalité.

CONCLUSION

Monseigneur le Président

Mademoiselle et Messieurs du Bureau

Honorables Conférenciers et

Chers Collègues;

Votre commission a essayé de respecter scrupuleusement le mandat reçu de la plénière de la Conférence Nationale Souveraine.

En résumé, voici les principales options levées par votre commission.

En ce qui concerne la forme de l'Etat, votre commission vous propose d'opter pour la forme d'un Etat fédéral.

Quant au nom du Pays, elle vous propose l'appellation suivante : " LA REPUBLIQUE FEDERALE DU CONGO ".

En ce qui concerne le régime politique de la troisième République, votre commission vous propose le régime parlementaire, amélioré par la symétrie des pouvoirs entre le gouvernement et le parlement. Le Président de la République qui exercera les fonctions suprêmes ne devra pas être encombré de tâches de gouvernement qui seront pleinement assumées par le gouvernement. De ce fait le Président de la République sera politiquement irresponsable.

Le parlement sera bicaméral avec la chambre des députés d'une part et le sénat d'autre part.

En plus des pouvoirs traditionnels, le sénat, aura notamment à approuver les nominations à la magistrature, aux hautes fonctions civiles et militaires, ainsi qu'à celles d'ambassadeur et de Président-Directeur Général des entreprises d'Etat.

Votre commission vous propose de faire éclater l'exercice suprême du pouvoir judiciaire entre trois grandes Cours,

- la Cour constitutionnelle;
- la Cour de cassation;
- le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la magistrature, son indépendance est renforcée en ce que les nominations et les promotions dépendent d'un organisme constitutionnel nouveau, à savoir le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Les entités provinciales jouiront de l'autonomie politique. Toutefois dans un souci d'harmonisation des législations organiques régionales, une loi organique régionale type sera votée en même temps que la constitution de la troisième République.

L'organisation des pouvoirs à l'échelon provincial devra respecter la décentralisation des pouvoirs à l'égard des collectivités. Le régime politique respecte aussi l'équilibre et la symétrie entre le pouvoir législatif régional et l'exécutif de la province.

Votre commission a opté pour le principe de la répartition dans la constitution des pouvoirs entre l'Etat Fédéral et les provinces. Les principes de base ont été dégagés tandis que l'aménagement technique interviendra au moment de la rédaction du texte final.

Le problème des droits de l'homme et des libertés fondamentales a retenu longtemps votre commission.

D'une part, la nomenclature de droits a été élargie pour garantir une meilleure jouissance par l'ensemble de la communauté. D'autre part, votre commission a institué le mécanisme du " médiateur " qui aura pour rôle de veiller au respect des droits de l'homme dans notre pays.

Pour terminer, je voudrais préciser que votre commission n'a pu rencontrer de façon globale le point relatif à l'organisation des structures financières, économiques et sociales de l'Etat. Cette organisation, dépend des options que la Conférence Nationale Souveraine va lever après les rapports des autres commissions qui traitent des différentes matières. Les options levées seront intégrées dans le texte définitif de la constitution de la troisième République.

A cet effet, malgré le fait que le Règlement Intérieur n'a assigné à votre commission que la tâche de lever les différentes options dans les matières constitutionnelles, nous avons le plaisir de vous informer que nous sommes en mesure d'élaborer le texte définitif que nous vous présenterons à l'issue des travaux de la Conférence Nationale Souveraine.

Pour nous permettre d'aborder cette étape décisive, il convient que vous adoptiez d'abord les options que nous vous proposons ainsi que l'annexe contenant l'Acte portant décision relative aux principes constitutionnels de la troisième République.

.../...

Monseigneur le Président

Mademoiselle et Messieurs du Bureau

Honorables Conférenciers et

Chers Collègues,

Tel est le rapport que vous soumet votre commission constitutionnelle et qu'elle vous demande d'adopter à l'unanimité.



Fait à Kinshasa, le.....1992

LE RAPPORTEUR DE LA COMMISSION,

LE PRESIDENT DE LA COMMISSION,

M^e J.J. MUKENDI wa MULUMBA

Prof Marcel LIHAU EBUA