REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Cour Suprême de Justice

RL 09

Avis consultatif sur les difficultés d'interprétation des articles 76 et 94 de la Constitution de la transition

Par requête du 23 décembre 2003, déposée au greffe de la Cour suprême de justice le 29 du même mois, le Président de la République sollicite de cette Cour ses avis éclairés sur les articles 76 et 94 alinéa 2 de la Constitution de la transition, conformément aux articles 150 alinéa 1er de la Constitution de la transition et 159 du code de l'organisation et de la compétence judiciaires qui reconnaissent à la Cour suprême de justice la compétence de donner les avis consultatifs sur les difficultés d'interprétation des textes.

De la compétence de la section de législation de la Cour suprême de justice

La demande, telle que libellée, relève de la section de législation. En effet, pour saisir la Cour, le Président de la République, d'une part, se réfère à l'article 150 alinéa 1er de la Constitution de la transition qui dispose que sans préjudice des autres compétences qui lui sont reconnues par la présente Constitution ou par les lois de la République, la Cour suprême de justice connaît par voie d'action et par voie d'exception, de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi, ainsi que de recours en interprétation de la Constitution, et d'autre part, invoque l'article 159 du code de l'organisation et de la compétence judiciaires, selon lequel la section de législation de la Cour suprême de justice donne des avis consultatifs notamment

sur des difficultés d'interprétation des textes. En l'espèce, l'autorité requérante indique l'objet de sa demande en disant que sa requête tend à obtenir un avis consultatif sur les articles 76 et 94 de la Constitution de la transition et précise qu'elle saisit la Cour afin que celle-ci donne ses avis éclairés sur les dispositions susvisées. Il s'ensuit que le Président de la République demande uniquement l'application de l'article 159 susinvoqué. La section de législation est donc compétente pour connaître de la présente requête.

De l'interprétation des articles 76 et 94 de la Constitution de la transition

Article 76 : Conformément aux dispositions de l'Accord « global et inclusif et de ses annexes, le Président de la « République nomme :

«
« - les hauts fonctionnaires de l'Etat,
« - les Gouverneurs et les Vice-Gouverneurs de Province,
« - le Gouverneur et le Vice-Gouverneur de la Banque centrale,
« - les Ambassadeurs et les Envoyés extraordinaires,
« - les membres du Conseil Supérieur de la magistrature,
« - les mandataires de l'Etat dans les établissements publics et
« para-étatiques.
«
« Le Président de la République traite avec les Vice-« Présidents des matières mentionnées aux premier et quatrième « tirets du présent article.
«
« Le Président de la République consulte le « Gouvernement dans la mise en œuvre des matières mentionnées « aux premier et quatrième tirets du présent article ».

Aux termes de la requête susdite, la difficulté d'interprétation dudit article provient d'une divergence d'opinions. Pour les uns, en matière de nomination, le Chef de l'Etat ne peut procéder sans nécessairement consulter le Gouvernement. Suivant cette interprétation, fondée sur les articles 71 et 91 de la Constitution de la transition, l'article 76 ne peut être considéré comme accordant une dérogation au Chef de l'Etat de procéder à la nomination de certaines catégories de fonctionnaires et mandataires publics sans en avoir discuté, au préalable, au Conseil des Ministres, puisque l'article 91 de la même Constitution dispose que les Ministres sont responsables des départements ministériels qui leurs sont confiés.

Pour les autres, effectivement, le constituant, par l'article 76, a accordé, en matière de nomination, certaines prérogatives au Président de la République, lesquelles lui sont propres. C'est la raison pour laquelle cet article énumère les cas pour lesquels le Chef de l'Etat, Président de la République, traite avec les Vice-Présidents et consulte le Gouvernement, et des cas qui sont de sa compétence exclusive.

La Cour suprême de justice, l'assemblée mixte entendue en sa séance du 20 janvier 2004, estime que la première interprétation de l'article 76 reprise ci-dessus est à écarter, car elle est fondée sur une fausse interprétation de l'article 71 de la Constitution de la transition. En effet, cet article dispose que le Président de la République assure l'exécution des lois et exerce le pouvoir réglementaire par voie des décrets délibérés en Conseil des Ministres. Il échet de préciser que le Président exerce le pouvoir réglementaire lorsqu'il édicte des règlements qui sont des actes de portée générale et impersonnelle. L'acte réglementaire est la loi au sens matériel du terme, c'est-à-dire l'acte qui crée une norme générale de conduite, une norme applicable à tous ceux qui se trouvent effectivement dans la situation visée par l'auteur de

l'acte. Les décrets délibérés en Conseil des Ministres sont des actes réglementaires. Or, les décrets pris par le Président de la République sur base de l'article 76 susvisé sont des actes de nomination, c'est-à-dire des actes individuels, ceux affectant la situation subjective des individus. Il s'ensuit que ces derniers actes n'entrent pas dans la catégorie des décrets délibérés en Conseil des Ministres, car n'édictant pas des règlements. Ils sont pris sur base de la procédure organisée par l'article 76 qui prévoit le concours des Vice-Présidents de la République et la consultation du Gouvernement dans les matières mentionnées aux premier et quatrième tirets du même article relatifs à la nomination des hauts fonctionnaires, des ambassadeurs et des envoyés extraordinaires.

C'est également de manière erronée qu'il est fait référence à l'article 91 de la Constitution de la transition pour justifier l'interprétation selon laquelle les décrets portant nomination des hauts fonctionnaires, des ambassadeurs et des envoyés extraordinaires doivent être discutés, au préalable, au Conseil des Ministres. En effet, les pouvoirs des Ministres pris collectivement ou réunis en Conseil des Ministres sont, sans préjudice d'autres dispositions non expressément citées dans le présent avis, déterminés par les articles 71, 73, 74, 93, 94, 115 alinéa 1 et 3, 120, 125 alinéa 2, 134 à 136 et 191 alinéa 2. Selon les articles 76 à 78, le Gouvernement doit être soit consulté soit informé.

Il ne ressort pas des dispositions constitutionnelles que les Ministres pris collectivement ou individuellement ont, en matières des nominations, des pouvoirs autres que ceux leur reconnus par les articles 76 à 78.

Par ailleurs, le point VIII - Annexe I/D et E et Annexe II de l'Accord global et inclusif qui parle du Gouvernement d'Union Nationale comme autorité de nomination des nouveaux

Gouverneurs et Vice-Gouverneurs des provinces, des Ambassadeurs et gestionnaires des entreprises publiques, ne peut être considéré comme étant en contradiction avec l'article 76 de la Constitution de la transition, car cet article, édicté postérieurement au susdit Accord, précise les modalités d'application de celui-ci au point VIII - Annexe I/D et E et Annexe II, en indiquant que le Président de la République qui est aussi membre du Gouvernement, nomme après avoir traité avec les Vice-Présidents de la République et consulté le Gouvernement pour les matières mentionnées aux premier et quatrième tirets de la disposition précitée.

La première interprétation étant ainsi écartée, la Cour suprême de justice émet l'avis que le concours des Vice-Présidents de la République et la consultation du Gouvernement sont prévus pour les matières mentionnées aux premier et quatrième tirets de l'article 76 et que pour le reste des matières, le constituant a accordé au Président de la République des prérogatives qui lui sont propres.

« Article 94 : Le Gouvernement exécute les lois et les « décrets du Président de la République.

«

« Le Gouvernement dispose de l'administration publique, « des forces armées, de la police nationale ainsi que des services « de sécurité civile et de protection civile.

«

« Un décret délibéré en Conseil des Ministres fixe « l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement ainsi que « les modalités pratiques de collaboration entre le Président de la « République, les Vice-Présidents et le Gouvernement ».

L'objet de la divergence est l'alinéa 2 dudit article.

Première interprétation. Certains pensent que les services de sécurité civile et de protection civile équivalent aux services de renseignements et ne peuvent être placés que sous la tutelle du Gouvernement et non du Président de la République. Ils estiment qu'il faut inclure dans les services de sécurité civile et de protection civile, les services de renseignements en vue de les rattacher au Ministère de l'intérieur. Et pour étayer cette argumentation, ils se fondent sur le fait de l'existence d'un Vice-Ministre à la sécurité et l'ordre public dont la charge serait vidée de tout contenu s'il n'a pas les services de renseignements.

Deuxième interprétation. D'autres soutiennent que l'on ne peut faire dire à la Constitution ce qu'elle n'a pas dit. Et lorsqu'une disposition n'est pas lacunaire, point n'est besoin de l'interpréter ni de chercher à en ajouter. Le constituant a été explicite en parlant de service de sécurité civile et de protection civile qui sont nettement différents de services de renseignements.

Par ailleurs, poursuivent-ils, en considérant les services de renseignements comme étant les services de sécurité civile, cette perception n'empêche pas que ces services soient placés sous la tutelle du Président de la République en vertu de l'article 89 de la Constitution de la transition.

La Cour suprême de justice, l'assemblée mixte entendue à la séance susindiquée, estime que la première interprétation est fausse et qu'elle est donc à écarter. En effet, la sécurité civile est définie comme étant l'ensemble des mesures préventives et de secours que requiert, en toutes circonstances, la sauvegarde des populations. Après les ordonnances 61-185 du 04 juin 1957 et 61-23 du 10 janvier 1958 portant respectivement règlement sur les mesures préventives à prendre contre l'incendie dans les

immeubles à logements multiples ou à usage de bureau ou de commerce, cabines haute-tension, salles de spectacles, foires et expositions ainsi que création et organisation des sapeurs-pompiers relevant du premier bourgmestre dans les villes et de l'administrateur partout ailleurs, le décret n° 0025 du 11 septembre 1996 créant le Conseil de protection civile, définit celui-ci, à l'article 2, comme étant un cadre de coordination, de concertation, de prévention, d'éducation des populations et d'organisation des secours en matières des catastrophes naturelles et autres.

Le service de sécurité civile et de protection civile est celui qui est chargé de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies et qui exerce les missions relatives à l'évaluation des risques de sécurité civile, à la préparation des mesures de sauvegarde et à l'organisation des moyens de secours, à la protection des personnes, des biens et de l'environnement ainsi qu'aux secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes et à l'évacuation de celles-ci.

Le service de renseignements a, aux termes de l'article 3 du décret-loi n° 03-2003 du 11 janvier 2003 portant création et organisation de l'Agence Nationale de renseignements, pour mission de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. Elle a pour attributions notamment la recherche, la centralisation, l'interprétation, l'exploitation et la diffusion des renseignements politiques, diplomatiques, stratégiques, économiques, sociaux, culturels, scientifiques et autres concernant la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat.

Cette mission générale et les quelques attributions énumérées ci-dessus rentrent dans la définition du terme « renseignements », par lequel il faut entendre l'ensemble des

connaissances de tous ordres sur un adversaire potentiel, utiles aux pouvoirs publics et au commandement militaire et dont l'exploitation concourt à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. Le service de renseignements est celui qui est chargé de la recherche et de l'exploitation des connaissances nécessaires à la protection des institutions de l'Etat.

Il découle de ce qui précède que les services de sécurité civile et de protection civile se distinguent de ceux de renseignements.

La Cour, l'assemblée mixte entendue, émet l'avis que seuls sont visés par l'article 94 alinéa 2, les services de sécurité civile et de protection civile, lesquels sont mis à la disposition du Gouvernement.

Fait à Kinshasa, le 20 janvier 2004

Le Procureur Général
de la République,

TSHIMANGA MUKEBA

Le Premier Président de la
Cour suprême de justice,

Benoît LWAMBA BINDU

Le Greffier de la séance,

WANI MANDULU
Greffier Principal