JOURNAL INTERNATIONAL DE
RECHERCHES ET D'INNOVATIONS EN SCIENCES

JIRIS

Revue Scientifique Multidisciplinaire

Volume II numéro 2 Février 2020

Le JIRIS est un organe de diffusion pour la recherche et l'innovation en sciences.

COMITE DE LECTURE
Le Comité de lecture du JIRIS est composé des spécialistes de haut niveau venant de divers horizons.
COMITE DE REDACTION
Directeur de Publications : Professeur Nicaise MANGOMA BULATA

Directeur de Publications Adjoint : Professeur Michaël KIKOMBA KAHUNGU

CONSEIL PERMANENT
Coordonnateur : Professeur José INDENGE Y'ESSAMBALAKA

Coordonnateur Adjoint : Chef de Travaux Serges KASAY MUHIRA

PLANIFICATEUR JURIDIQUE : Assistant Yannick WANGI

COMITE SCIENTIFIQUE
Président : Professeur Rostin MABELA MAKENGO MATENDO

Vice - Présidents : - Professeur Ruffin NGOIE MPOY
- Professeur Grégoire MENGI KAPITA

REDACTEUR EN CHEF : - Professeur Michaël KIKOMBA KAHUNGU

SECRETAIRES ADMINISTRATIFS :
- Chef de Travaux Jeannot ILALAKOYI BUBARA
- Chef de Travaux Josias BONGOLE DJA LOOLA
- Assistant Jean-Claude Peniel BUAMBA MBELENGE

Nos Adresses :
Institut Supérieur d'Informatique, du Pétrole et du Gaz de Kasangulu/ ISIPG
Contacts : + 243 898435527/999107162
E-mail : michaelkikomba@yahoo.fr

Le JIRIS est un organe de diffusion pour la recherche et l'innovation en sciences.

COMITE DE LECTURE
Le Comité de lecture du JIRIS est composé des spécialistes de haut niveau venant de divers horizons.
COMITE DE REDACTION
Directeur de Publications : Professeur Nicaise MANGOMA BULATA

Directeur de Publications Adjoint : Professeur Michaël KIKOMBA KAHUNGU

CONSEIL PERMANENT
Coordonnateur : Professeur José INDENGE Y'ESSAMBALAKA

Coordonnateur Adjoint : Chef de Travaux Serges KASAY MUHIRA

PLANIFICATEUR JURIDIQUE : Assistant Yannick WANGI

COMITE SCIENTIFIQUE
Président : Professeur Rostin MABELA MAKENGO MATENDO

Vice - Présidents : - Professeur Ruffin NGOIE MPOY
- Professeur Grégoire MENGI KAPITA

REDACTEUR EN CHEF : - Professeur Michaël KIKOMBA KAHUNGU

SECRETAIRES ADMINISTRATIFS :
- Chef de Travaux Jeannot ILALAKOYI BUBARA
- Chef de Travaux Josias BONGOLE DJA LOOLA
- Assistant Jean-Claude Peniel BUAMBA MBELENGE

Nos Adresses :
Institut Supérieur d'Informatique, du Pétrole et du Gaz de Kasangulu/ ISIPG
Contacts : + 243 898435527/999107162
E-mail : michaelkikomba@yahoo.fr

LES ACTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES SOUS LA CONSTITUTION DU 18 FEVRIER 2006 TEL QUE MODIFIEE PAR LA LOI N° 11/002 du 20 janvier 2011

Par
Joseph DIZAKANA MOBONGOBI

RESUME

La Constitution est la norme fondamentale dont la mission première est d'organiser les pouvoirs politiques dans un Etat. Elle détermine les compétences des gouvernants et indiquent dans quelles limites ils peuvent décider.

A la promulgation de la constitution du 18 février 2006, après un référendum populaire, les compétences normatives étaient aussi réparties entre les gouvernants.

Ce travail s'intéresse aux actes législatifs, les actes ayant force de lois et réglementaires prévus dans la Constitution du 18 février 2006qui, organise une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement. Cela est une conséquence de l'application du principe sacré de la séparation des pouvoirs défendu par Montesquieu et suivi par presque tous les Constitutionnalistes. Il est même dit qu'une Constitution qui ne consacrerait pas ce principe n'en serait pas une.

Mots clés : Actes législatifs, actes règlementaires, constitution

INTRODUCTION

A un moment de l'histoire de la République Démocratique du Congo, le Président de la République, membre du pouvoir exécutif, était autorisé à prendre des lois dites, lois présidentielles. Cette forme de confusion des pouvoirs a-t-elle été reconduite dans la Constitution du 18 février 2006.

Dans le cadre de ce travail, il est question de s'interroger sur la manière dont les compétences législatives et réglementaires ont été réparties. Quelle est l'organisation prévue pour mettre en place une norme juridique administrative ? Quel est le détenteur du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire sous la Constitution du 18 février 2006?

Cette interrogation est très importante parce qu'elle permet de dépasser le seul critère organique et de prendre en compte d'autres critères pour distinguer les actes législatifs des actes réglementaires. Il faut aussi dire que la compétence en cas de contentieux sera abordée en vue de savoir quel juge, en cas de contentieux des décisions des autorités, devra être saisi pour trancher.

La question mérite d'être posée non seulement pour des besoins académiques, mais aussi et surtout, pour des nécessités pratiques qui tiennent notamment en ce que le juge suprême congolais a parfois qualifié la motion de censure d'acte législatif soulevant des tollés dans le milieu scientifique.

Cette étude présente un intérêt théorique et pratique. Sur le plan théorique, il est important de connaître quelle décision sous l'empire de la constitution du 18 février 2006 doit être appelée acte législatif et laquelle doit être appelée acte

réglementaire. Il est aussi théoriquement important de savoir dans quelles conditions et quel est le régime juridique de ces actes.

Sur le plan pratique, c'est une réponse à certains débats engagés dans le monde judiciaire au sujet de la nature des actes de certaines autorités. Il est important de recourir à une méthode appropriée.

Il sera important de préciser la théorie générale des actes législatifs et réglementaires avant de dire ce qu'il en est dans la Constitution du 18 février 2006.

I. LES ACTES LEGISLATIFS sous la Constitution actuelle de la RDC

De prime abord, les actes parlementaires sont législatifs ou d'assemblée[10].

« L'expression actes législatifs couvre deux réalités : la loi au sens formel et actes ayant force de loi »[11]. En ce sens, les lois sont généralement les actes juridiques votés par le Parlement et promulgués par le Président de la République ; par contre, les actes ayant force de loi sont des actes juridiques qui émanent du gouvernement et interviennent exceptionnellement dans le domaine de la loi. Sur ce, la Constitution actuelle de la RDC fait une nette distinction entre les lois nationales et les lois provinciales (édits)[12]. En cela, les lois, les actes ayant force de loi et les édits constituent, par ce fait même, les actes législatifs.

Par ailleurs, les actes d'assemblées sont les actes accomplis par le pouvoir législatif dans l'exercice de sa fonction parlementaire. Il s'agit de règlements intérieurs des chambres législatives (nationales ou provinciales) et du congrès, des avis conformes, des autorisations, des résolutions ou recommandations, des décisions d'entérinement, des mises en accusation, des décisions de déchéance du mandat parlementaire, motions de défiances et de censures, etc[13].

De cette façon, le présent chapitre s'articulera autour de trois sections essentielles : la loi (1), les actes ayant force de loi (2) et les édits (3).

SECTION I : LA LOI

La réflexion ici tournera tout autour de la définition de la loi, le régime juridique ainsi que la procédure d'élaboration d'une loi sous la Constitution du 18 février 2006, d'une part et d'autre part, les différentes sortes de lois dans la même constitution.

§1. La définition, régime juridique et procédure d'élaboration de la loi

1. Définition

Cette notion est vague et peut être définie de plusieurs manières, soit au sens matériel soit au sens formel.

---

[10] BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, Academia, Louvain-la-Neuve, 2014, p.31.

[11] VUNDUAWE te PEMAKO, *Traité de Droit administratif*, Larcier et De Boeck, Paris, 2007, p.166.

[12] YUMA BIABA, L., *Manuel du Droit Administratif Général*, Kinshasa, CEDI, 2012, p.44.

[13] BOTAKILE BATANGA, *Op.Cit*, p.31.

Au sens matériel, la loi est toute règle de droit de caractère général, abstrait et permanent ou tout acte juridiquement obligatoire.[14] Il en est ainsi de la Constitution, des règlements et même des coutumes et des principes généraux du droit.

Au sens formel, elle est un acte qui relève du pouvoir législatif,[15] c'est-à-dire un acte édicté par le législateur conformément à la Constitution.

Il faut tout de même préciser que le pouvoir législatif est selon l'article 100 de la Constitution du 18 février 2006, exercé par un parlement (législateur) composé de deux chambres, d'où l'appellation de parlement bicaméral, constitué d'une Assemblée Nationale et d'un Sénat.

Au regard de ces considérations, Jean-François LACHAUME définit la loi comme acte voté par le parlement suivant la procédure législative.[16]

2. Régime juridique

La loi, bien qu'étant un acte émanant du parlement (législateur) n'intervient pas toujours dans tous les domaines de la vie sociopolitique, économique et culturelle. C'est pour cette raison que, par la volonté du constituant, il est fixé les domaines dans lesquels la loi peut intervenir, mais aussi la spécificité des outils intervenant dans sa mise en œuvre. C'est ce qui constitue le régime juridique de la loi.

Premièrement, nous notons que le domaine de la loi est déterminé par les articles 122 et 123 de la Constitution, ces deux articles consacrent l'existence d'un « *régime de la législation limité de la loi* »[17].

En ce sens, il est établit une différence entre les lois qui fixent les règles générales et celles qui déterminent les principes fondamentaux dans l'élaboration d'une règle de conduite sociale.[18]

A la lecture de l'article 122 de la Constitution, il ressort que la loi fixe les règles concernant les 15 matières limitativement énumérées ; ceci revient à dire ces matières font l'objet *d'une loi complète*. Ainsi donc, le règlement intervenu dans ces matières ne prévoit que les modalités d'exécution, d'où « *le règlement dit d'exécution* ».

En revanche, l'article 123 organise implicitement le partage du pouvoir normatif entre la loi et le règlement. A cet effet, l'article énumère 16 matières qui font l'objet non d'une loi complète mais *une loi partielle* en fixant simplement les principes fondamentaux et le règlement intervenu dans ce sillage ne prévoit pas les modalités d'exécution mais plutôt les modalités d'application (*règlement d'application*) pour compléter la loi.

Deuxièmement, nous retenons le « *principe de la législation déléguée* »[19], conformément à l'article 129, le parlement peut déléguer son pouvoir au

---

[14] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.127.
[15] YUMA BIABA, L., Notes Polycopiées de Droit Administratif, 3ème graduat, UNIKIN, 2009-2010, p.38.
[16] LACHAUME, J.F, *Droit administratif*, Paris, PUF, 1991, p.61.
[17] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.298.
[18] YUMA BIABA (L), Notes Polycopiées de Droit Administratif,*Op.cit*, p.38.
[19] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.299.

gouvernement central, par l'habilitation parlementaire du chef de l'Etat pour l'exécution urgente de son programme. En ce même sens, le constituant à l'article 205 alinéas 2 prévoit que le parlement national peut déléguer son pouvoir législatif au profit des provinces sur les matières de la compétence exclusive du pouvoir central. Pareillement, une Assemblée provinciale peut, par un édit, habiliter l'Assemblée Nationale et le Sénat à légiférer sur les matières de la compétence exclusive de la province.

En troisième lieu, il existe le « *principe de la répartition des compétences* », entre le pouvoir central et les provinces, en matière législative[20] et cela conformément aux articles 201, 202, 203 et 204 de la Constitution.

3. Procédure d'élaboration d'une loi sous la Constitution du 18 février 2006

Etant un acte émanant du Parlement, le constituant a précisé la procédure à suivre pour élaborer une loi.

En effet, l'article 130, al 1[er] stipule que « *l'initiative des lois appartient concurremment au gouvernement, à chaque député et à chaque sénateur* ». Par cet alinéa, « *le droit d'initiative* » est garanti de manière concurrente entre le pouvoir législatif et le gouvernement.

Cependant, lorsque l'initiative de loi vient du gouvernement, il s'agit « *d'un projet de loi* » qui, sera déposé au bureau de l'une des chambres du Parlement, par conséquent, le gouvernement a la charge de défendre les projets devant le Parlement. Eu égard à cette disposition constitutionnelle, il est clair que le Président de la République n'a pas le droit d'initiative par le simple fait, affirme VUNDUAWE te PEMAKO, qu'il ne fait pas partie du gouvernement.[21] En revanche la même disposition constitutionnelle mentionne que le conseil des ministres est le cadre où se traitent les projets de lois avant d'être déposés au Parlement. Pourtant, à la lecture de l'article 79 de la même Constitution, il se dégage que le Président de la République convoque et préside le conseil des ministres. Dans cette optique, le Président de la République intervient quelque peu dans cette procédure.

Par ailleurs, lorsque l'initiative provient de l'une des chambres du Parlement, dans ce cas précis, elle est appelée « *proposition de loi* »[22]. Ce qui est bien distincte d'un projet de loi, dès par la nature de son initiation.

Du reste, « tout projet ou proposition de la loi est examiné successivement par les deux chambres en vue de l'adoption d'un texte identique. »[23]

En effet, par cette disposition constitutionnelle, le constituant détermine que « *l'adoption* » est l'étape suivant le droit d'initiative, d'une part et de l'autre, les deux chambres (Assemblée Nationale et le Sénat) disposent du pouvoir législatif et

---

[20] Article 130 al2 de la Constitution du 18 février 2006, in J.O.RDC, 52[ème] année, n° spécial du 20 janvier 2011.
[21] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.299.
[22] Article 130, al.3 de la Constitution.
[23] Article 135 al.1 de la Constitution

chacune d'elles jouit de l'autonomie administrative et financière et dispose d'une dotation propre.[24]

Le bicaméralisme institué par la Constitution du 18 février est asymétrique à cause de ce que le désaccord entre le Sénat et l'Assemblée Nationale finit à l'avantage de cette dernière. Ceci ressort de la lecture de l'article 135 de la Constitution que le désaccord entre les deux chambres se termine par la mise en place d'une commission paritaire mixte. Mais si après le rapport de la commission, le désaccord persiste, c'est l'assemblée nationale qui statue définitivement.

Après l'adoption de la loi, le parlement est l'organe attitré pour la transmettre, dans le délai de six jours de son adoption, au Président de la République pour « promulgation »[25] et copie réservée au Premier Ministre. Il convient de retenir que la promulgation ne confère pas l'existence d'une loi. Projet ou proposition, dès qu'il est adopté par le parlement, cesse d'être projet ou proposition et devient, ipso facto, un acte législatif[26].

Toutefois, le Président de la République peut dans les quinze jours de la transmission, demander à l'une des chambres du parlement une nouvelle délibération.[27]. Sous cet angle, VUNDUAWE te PEMAKO soutient que le mécanisme de la seconde lecture est permanent dans notre droit.[28]

En outre, lorsqu'une loi est définitivement adoptée après la seconde lecture, la Cour constitutionnelle sera saisie pourappréciation de la constitutionnalité de la loi à promulguer, s'il s'agit d'une loi organique, dans le respect des prescrits de l'article 139 de la Constitution. Cet article constitutionnel combiné à l'article 47 de la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle cite limitativement les personnes qui peuvent saisir le juge constitutionnel pour cette fin :

- Le Président de la République
- Le Premier ministre
- Le Président de l'une des chambres du parlement
- Le dixième de membre de chacune des chambres

La Cour constitutionnelle saisie régulièrement doit se prononcer sur la conformité de la loi à la Constitution dans le délai de trente jours de sa saisine.[29]

Néanmoins, ce délai peut être ramené à huit jours lorsqu'il est exigé urgent, à la demande du Gouvernement.

Dans cette hypothèse, la loi définitivement adoptée ne peut être promulguée que lorsque la Cour constitutionnelle la déclare conforme à la Constitution, mais il importe de révéler que la Cour n'a pas droit au silence, si elle ne se prononce pas dans le délai la loi est réputée conforme à la constitution et par conséquent le Président de la République prend l'acte de la promulgation.

---

[24] Article 100 in fine de la Constitution
[25] Article 136 de la Constitution
[26]MBOKO DJ'ANDIMA, J-M, *Droit congolais des services publics*, Bruxelles, Académia-L'Harmattan, 2015, p.37.
[27] Article 137 de la Constitution
[28] VUNDUAWE te MPEMAKO, *Op.cit*, p.300.
[29] Article 139 al.2 de Constitution

Le Président de la République dispose de quinze jours pour promulguer la loi à défaut du délai constitutionnel la promulgation est de droit.[30]

Enfin, l'étape qui confère à la loi son caractère *erga omnes* est la publication au journal officiel et l'apposition du sceau de l'Etat.[31] La date de l'entrée en vigueur est de trente jours après sa publication au journal officiel à moins qu'elle n'en dispose autrement.[32] Cette position du constituant du 18 février 2006 est la même que celle du constituant du 24 juin 1967.[33]

§2. Sortes de lois

Il faudrait noter ici que tout acte qui émane du parlement n'est pas forcément une loi. Donc il est important de distinguer la loi et les actes parlementaires. Il est indiqué d'énumérer les actes du parlement dans la Constitution du 18 février 2006.

- Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale (Article 112 Constitution actuelle) ;
- Règlement intérieur du Sénat (article 112 Constitution actuelle) ;
- Règlement intérieur du congrès (article 120 de la Constitution actuelle) ;
- Investiture du Gouvernement par l'Assemblée Nationale[34] ;
- Motion de défiance contre un membre du Gouvernement par l'Assemblée Nationale(article 147 al2 de la Constitution actuelle) ;
- La motion de Censure contre le gouvernement (combinaison des articles 138, 146 et 147 al1) ;
- Approbation du projet, de la proposition ou de la pétition de révision constitutionnelle par le Parlement en congrès.[35] ;
- Autorisation de la déclaration de guerre par le Parlement en congrès (article 143 de la Constitution actuelle) ;
- Mise en accusation du Président de la République et du 1er Ministre par le Parlement en congrès (article 166 al1 de la Constitution actuelle) ;
- Autorisation par le Parlement en congrès pour décréter l'Etat d'urgence et de siège (article 144 de la Constitution actuelle).

Sont parlementaires, les actes qui, au sens formel, n'ont pas pour procédure d'élaboration, la procédure décrite ci-haut. Ils se diffèrent de la loi, tant du point de vue de l'auteur, de la procédure que de la force juridique[36].

Par ailleurs, la doctrine dominante du VUNDUAWE te PEMAKO soutient qu'il existe « huitdifférentes sortes de lois »[37] dans la constitution en vigueur, notamment :

---

[30] Article 140 de la Constitution
[31] Article 141 de la Constitution
[32] Article 142 de la Constitution
[33] Article 51 al. Constitution du 24 juin 1967, lire également VUNDUAWE te MPEMAKO, *Op.cit*, p.301.
[34] Article 90, al. 5 de la Constitution actuelle.
[35] Article 218 de la Constitution actuelle.
[36] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.219.

- Les lois constitutionnelles et les lois ordinaires ;
- Les lois référendaires et les lois parlementaires ;
- Les lois organiques et les lois de police et de sûreté ;
- Les lois budgétaires ou lois de finances et la loi financière ;
- La loi d'habilitation et la loi de ratification ;
- Les lois d'approbation et les lois d'assentiment ou d'autorisation des traités et accords internationaux ;
- Les lois présidentielles et les lois parlementaires du régime MPR parti état sous l'empire de la constitution du 15 août 1974 ;
- Les lois-cadres et les lois particulières.

1. Les lois constitutionnelles et lois ordinaires

Ces lois sont appelées actes législatifs, de cet fait nous pouvons appeler lois constitutionnelles, actes législatifs constitutionnels et lois ordinaires, actes législatifs ordinaires.

Les lois constitutionnelles ont une particularité qui les distingue des lois ordinaires par le fait qu'elles sont obtenues d'abord par une adoption provisoire au terme d'un vote renforcé et selon une procédure de révision constitutionnelle prévue.

Avant leur adoption provisoire, elles constituent un « *projet de révision constitutionnelle* » si elles procèdent de l'initiative du Président de la République ou du Gouvernement. Dans le cas où le projet procède de la moitié des membres de chaque chambre, on parle de « *proposition de révision constitutionnelle* ». On parle de « pétition de révision constitutionnelle » si elle procède de l'initiative d'une fraction du peuple à concurrence de 100.000personnes signataires.

Eu égard à ce fait, nous pouvons dire que les lois constitutionnelles ou actes législatifs constitutionnels ne peuvent pas franchir les frontières du caractère définitif de révision constitutionnelle voulue par le souverain primaire. Toutefois, le projet, proposition, pétition n'est pas soumis au référendum lorsque l'Assemblée Nationale et le Senat réunis en Congrès l'approuvent à la majorité des trois cinquième des membres les composant[38].

2. Les lois référendaires et lois parlementaires

Les lois référendaires ou actes législatifs référendaires sont celles adoptées par le peuple lorsqu'il est directement consulté par voie de referendum. Il a été prouvé que le juge constitutionnel n'est pas compétent pour apprécier leur constitutionalité du fait qu'elles sont adoptées directement par le constituant originaire en sa qualité de souverain primaire[39].

Les lois parlementaires ou actes législatifs parlementaires peuvent s'analyser comme des actes élaborés par le Parlement d'après la procédure législative prévue par la Constitution et complétée par le règlement intérieur de chacune des chambres composant le Parlement.

---

[37] *Idem*, p.221.
[38] Article 218 in fine de la Constitution actuelle.
[39] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p. 222.

La nuance ici réside dans le fait que les actes législatifs référendaires ne sont pas soumis au contrôle de constitutionnalité effectué par le juge constitutionnel[40], par contre, les actes législatifs parlementaires sont soumis au contrôle de constitutionnalité.

3. Les lois organiques et lois de police et de sûreté

Ce sont des lois qui sont votées et modifiées à la majorité absolue des membres composant chaque chambre, et leur promulgation est soumise au contrôle a priori de leur conformité à la constitution[41]. En cela, les matières qui sont censées être régies par les lois organiques sont bien spécifiées dans la Constitution et on notera que ce qui caractérise une loi organique, c'est la procédure spéciale par le fait qu'elle est votée par une majorité spéciale ou qualifiée[42].

Les lois de police et de sûreté sont celles relatives au maintien de l'ordre public (la tranquillité, la salubrité et l'esthétique) et à la sauvegarde de la sûreté de l'Etat ; elles traitent la réglementation des manifestations et réunions publiques, la réglementation sur la police des étrangers, la législation sur les réquisitions…

4. Les lois budgétaires et lois financières

Les lois budgétaires sont consacrées par les dispositions des articles 126 et 127 de la Constitution en vigueur. Pour sa part, la doctrine définie la loi budgétaire comme une loi particulière caractérisée par les principes de l'annualité et par son universalité[43].

Par contre, la loi financière est nue loi de portée générale qui fixe les conditions et les réserves nécessaires pour l'élaboration, des lois de finances[44].

En somme, les lois budgétaires et la loi financière sont toutes des lois finances, elles sont votées par le Parlement dans les conditions prévues dans l'article 124 de la Constitution actuelle.

5. Les lois d'habilitation et lois de ratification

La loi d'habilitation ou acte législatif d'habilitation est une loi par laquelle le Parlement autorise le Gouvernement à légiférer pendant un certain temps indiqué par lui et elle concerne des matières bien déterminées.

La loi de ratification est celle par laquelle le Parlement approuve ou analyse les ordonnances lois dans un délai fixé par la loi d'habilitation. Une fois que les ordonnances ne sont pas ratifiées dans le délai requis, elles deviennent caduques[45].

Il est important de préciser qu'après le vote de la loi d'habilitation autorisant l'existence d'une ordonnance-loi, il faut que cette dernière soit approuvée par une loi de ratification votée par le parlement pour lui conférer une force législative définitive,

---

[40] KALUBA DIBWA Dd., *La justice constitutionnelle en RDC*, Paris, Academia, p…
[41] Article 124 de la constitution actuelle.
[42] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.226.
[43] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.226.
[44] Actuellement, c'st la financière de 2010 qui fixe les règles d'élaboration, présentation et l'exécution du Budget de l'Etat et de la Province.
[45] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op. cit*, p. 223.

sans laquelle, elle n'acquiert pas la qualité d'être modifiée par une loi ou un acte législatif.

6. Les lois d'approbation ou d'assentiment et lois d'autorisation des traités et accords internationaux

La loi d'approbation est votée au Parlement et intervient dans le cadre des accords internationaux en forme simplifiée conclus par le Gouvernement en vertu de l'article 213 alinéa 3 de la Constitution.

La loi d'autorisation permet, quant à elle, au chef de l'Etat de ratifier les accords à la hauteur de son rang, à conclure selon la procédure solennelle[46].

7. Les lois présidentielles et lois parlementaires.

De prime abord, il convient de retenir que cette distinction est rappelée ici à titre historique, car elle n'existe plus.

Sous l'empire de la Constitution du 15 août 1974, le Président de la République détenait la plénitude du pouvoir, c'est lui qui assurait la présidence de tous les organes de l'Etat.

Le Président de la République exerçait aussi le pouvoir législatif et dans ce cadre, les lois prises par lui étaient dites, lois présidentielles.

En revanche, « les lois parlementaires étaient définies et encadrées par l'article 51. Cette disposition constitutionnelle confiait le Conseil législatif la charge d'élaboration des lois. Dans la pratique, affirme VUNDUAWE, le Conseil législatif se limitait à préparer le texte qui sera signé par le Président de la République[47].

8. Les lois cadres et lois particulières

En droit positif congolais, une nette distinction est faite entre loi cadre et loi particulière. La loi cadre est celle fixant les principes fondamentaux sans pour autant entrer dans les amples détails.

La loi particulière, par contre, ne pose pas des principes fondamentaux mais règle de manière détaillée et précise certaines matières.

Il est important de noter qu'en ce qui concerne les différentes catégories de lois, il n'existe pas de rapport d'exclusion. A titre d'exemple, les lois ordinaires peuvent être des lois-cadres ou des lois particulières, selon les cas et telles que définies par la Constitution.

SECTION II : ACTE AYANT FORCE DE LOIS

L'analyse porte ici sur la notion et les éléments (§1) ainsi que la procédure prévue dans la Constitution (§2).

[46]VUNDUAWE te PEMAKO, *Op. cit*, p.223.
[47]*Idem*, p.228.

§1. Notions et éléments essentiels

1. Définition

« Les actes ayant force de loi sont toutes déclarations de volonté émanant de l'exécutif et destinées à produire, en vertu de la Constitution ou des théories des circonstances exceptionnelles, des effets juridiques équipollant à ceux d'une loi ».[48]

Cette théorie est complexe car elle combine à la fois le caractère réglementaire et le caractère législatif d'un acte juridique ; il est à la fois une ordonnance et une loi.

2. Eléments essentiels

Il ressort de cette définition les éléments essentiels de l'acte ayant force de loi :

- Ils sont indistinctement toute déclaration de volonté ;
- Ils sont l'émanation du pouvoir exécutif (bicéphale ou monocéphale) dans le sillage de la loi ;
- Cette intervention trouve son fondement soit dans la Constitution[49], soit dans la théorie des circonstances exceptionnelles ;
- Cette volonté doit avoir comme finalité de produire les effets juridiques (créatrice de droits et obligations) ;
- Et enfin, ces actes sont au même titre ou sont équivalents à une loi, c'est-à-dire produisent les mêmes effets juridiques que la loi.

§2. Les auteurs, la procédure et la base juridique

1. Auteurs

La séparation des pouvoirs qui est un principe fondamental de la démocratie, ne permet pas au Gouvernement d'intervenir dans le domaine de la loi (pouvoir législatif) ; mais le fonctionnement de l'Etat est soumis au principe de la continuité et de la régularité des affaires de l'Etat et que « le gouvernement peut, pour l'exécution urgente de son programme d'action, demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat l'autorisation de prendre une ordonnance-loi... »

Au cours de l'histoire, les auteurs qui étaient investis de prendre les actes ayant force de loi sont :

- Le Chef de l'Etat, auteur principal, agit par « ordonnance-loi » ;
- Le Premier ministre, lorsqu'il est délégué par le Président de la République, dans ce cas, il statue par voie de décret-loi » ;
- Du moins, il sied de rappeler que dans la Constitution du 1er août 1964 à son article 105, al 8 prévoit un autre auteur qui est le ministre sous forme d'arrêtés-lois ».

Sous le régime de la Constitution du 18 février 2006, l'accent est mis sur les ordonnances lois comme acte ayant force de loi (art 129 de la Constitution) qui est pris par le Président de la République sur demande du Gouvernement et après délibération de celui-ci. Donc, c'est la Constitution ou la Loi fondamentale qui, en

[48] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, pp.231-232.
[49] Art 129 de la Constitution actuelle.

principe, détermine l'auteur ou les auteurs habilités à prendre les actes ayant force de loi.

2. La Procédure

Dans la constitution, il est prévu une double procédure, entre autre ; la loi d'habilitation et celle de ratification.

a. La loi d'habilitation[50]

Elle intervient à la demande du Gouvernement qui doit justifier le caractère urgent et impératif nécessitant l'intervention d'une loi dans une matière qui s'inscrit dans le programme du Gouvernement.[51] La loi d'habilitation doit fixer la durée de la délégation du pouvoir législatif, la matière sur laquelle porte la loi et le délai qui sera soumis à la ratification du parlement.

b. La loi de ratification

Elle permet au parlement non seulement d'exercer un contrôle a posteriori de l'acte pris par le Gouvernement mais également de conférer le caractère législatif à l'acte de l'exécutif.[52] En plus, à défaut de la ratification des ordonnances-lois, sa sanction constitutionnelle est la caducité des ordonnances-lois.[53]

Par ailleurs, l'article 129 al 2 dispose « ...elles entrent en vigueur dès leur publication » au journal officiel et ainsi produisent les effets juridiques. Les ordonnances-lois cessent de plein droit de produire leurs effets en cas de rejet du projet de loi de ratification.

Il faut retenir que lorsqu'une ordonnance-loi acquiert la valeur d'acte législatif définitif (après la ratification), elle ne peut être modifiée que par la loi.[54]

3. Base juridique[55]

Si l'on s'en tient à la typologie de VUNDUAWE, la Constitution distingue deux catégories d'ordonnance-loi ayant deux bases juridiques distinctes :

- Les ordonnances-lois de finances, consacrées à l'article 126, alinéa 9 ;
- Les ordonnances-lois relatives à la prise des actes exécutifs pour l'exécution urgente du programme d'action du Gouvernement, consacrées par l'article 129 de la Constitution actuelle.

a. Les ordonnances lois de l'article 129 de la Constitution

Les ordonnances-lois tirent leur fondement de l'article 129 de la Constitution du 18 février 2006 et la même disposition prévoit les procédés de leur élaboration pour produire les effets juridiques. En effet, les Ordonnances-lois sont prises par le Gouvernement, sur autorisation de l'Assemblée Nationale ou du Sénat, sur une matière déterminée et pour un délai bien limité. Ce sont, en fait, les actes de l'exécutif intervenant dans le domaine réservé constitutionnellement à la loi(articles 122 et123

---

[50] Art 129 al1 de la Constitution actuelle.
[51] YUMA BIABA L., Notes Polycopiées de Droit Administratif,*Op.cit*, p.41.
[52] *Idem.*
[53] Art 129 al2 de la Constitution actuelle.
[54] Article 129 al. 4 de la Constitution actuelle.
[55] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.301.

Constitution du 18 février 2006). On les appelle ordonnances-lois car elles interviennent dans le domaine de la loi[56].Comme soutenu ci-haut, Il convient de relever qu'une fois, ces ordonnances-lois délibérées en Conseil des ministres et ratifiées par le Parlement, elles ne peuvent être modifiées dans leurs dispositions que par la loi.

Par ailleurs, en droit positif congolais, ces ordonnances-lois deviennent caduques si elles ne sont pas ratifiées par une loi à la date fixée par la loi d'habilitation ou cessent de plein droit de produire leurs effets en cas de rejet du projet de loi de ratification. Par contre, la doctrine dominante renseigne que « la constitution française de 1958 a remplacé les décrets-lois par de simples ordonnances qui interviennent dans le domaine de la loi. Ces ordonnances conservent le caractère d'acte réglementaire avant leur ratification par le Parlement ; la loi de la ratification leur confère ensuite la valeur d'actes ayant force de loi. Poursuit-elle, la loi française du 15 janvier 1963 a reconnu le caractère législatif aux ordonnances prises par le Gouvernement dans le domaine de la loi en vertu d'une délégation consentie par une loi adoptée par refendum »[57].

b. Les ordonnances-lois de finances

De principe, l'initiative de la loi budgétaire est l'œuvre du Gouvernement et le parlement vote les projets de loi des finances. En cas de défaillance du parlement, la Constitution prévoit l'ouverture de crédits provisoires par le Président de la République, sur proposition du Gouvernement délibérée en conseil des ministres.[58] Dans cette hypothèse, le Président de la République doit agir par voie d'ordonnance-loi de finances.[59]

Qu'en est-il alors des actes ayant force de lois édictées dans les circonstances exceptionnelles ?

4. Procédure d'édiction des actes ayant force de lois pendant les circonstances exceptionnelles

Les actes ayant force de lois pris dans des circonstances exceptionnelles ont une force d'existence lorsqu'ils sont autorisés par une loi votée par le Parlement national et le Sénat, lesquels déterminent les modalités d'application de ces actes[60].

Par ailleurs, l'Assemblée nationale et le Sénat non seulement déterminent la durée des actes pris dans des circonstances exceptionnelles, mais aussi peuvent, à tout moment, mettre fin à leur cours légal[61].

Donc, ces actes acquièrent un caractère opposable temporaire de leur cours légal à la suite du vote parlementaire d'une loi d'autorisation de leur existence. Dès leur signature par le Président de la République, après délibération en Conseil des ministres et avis du conseil supérieur de la défense, ces actes (ordonnances-lois) sont

---

[56] YUMA BIABA L., *Manuel de Droit Administratif Général*, *Op.cit*, p.45.
[57] YUMA BIABA L., *Manuel de Droit Administratif Général*, *Op.cit*, p.45.
[58] Article 126 al.5de la Constitution actuelle.
[59] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.302.
[60] Articles 85, 86 et 143 de la Constitution actuelle.
[61] Article 144, al 3,4 et 5 de la Constitution actuelle.

soumis à la Cour constitutionnelle qui, toutes affaires cessantes, déclare qu'ils dérogent ou non à la Constitution[62]

Les actes ayant force de lois en tant que ordonnances-lois prises dans des circonstances exceptionnelles (état de siège ou état d'urgence) peuvent, en termes de mesures nécessaires, déroger à la constitution et ce caractère dérogatoire facultatif est déclaré par la Cour constitutionnelle, une fois qu'ils lui sont soumis avant publication au journal officiel. Au cas échéant, une ordonnance peut servir de mesure d'application à cette ordonnance-loi.

La déclaration de guerre et la proclamation d'état d'urgence ou d'état de siège par des ordonnances-lois, constituent des actes ayant force de lois dont l'information à la nation par un message est faite par le Président de la République, en plus de la voie du Journal officiel[63].

La détermination des actes ayant force de loi, à défaut de la Constitution qui en fixe les conditions de validité, peut découler du recours à la théorie des circonstances exceptionnelles, en l'occurrence, celle justifiant les guerres, les coups d'Etat, la période des crises critiques en temps de paix, l'état d'urgence ou l'état de siège, ...[64]

C'est de cette manière que la doctrine essaye d'expliquer le fonctionnement des arrêtés-lois pris pendant la première et la deuxième guerre mondiale ainsi que les décrets-lois et ordonnances-lois pris à l'époque de 1960 et 1965 ou encore des décrets-lois du gouvernement de fait sous le régime de l'AFDL, de 1997 à 2003.

Il est important de noter que deux hypothèses peuvent être évoquées ici, à savoir, la présence des actes ayant force de loi édictés en temps exceptionnel prévu par la Constitution et les actes édictés en temps exceptionnel non prévu par la Constitution.

a. Les actes ayant force de loi en temps exceptionnel prévu par la Constitution

Cette hypothèse nous met devant le cas d'ordonnance-loi qui proclame l'état de siège ou l'état d'urgence dont la procédure d'édiction est prévue par la Constitution et doit être suivie. La durée d'exécution de ces mesures, qui s'avèrent urgentes, prise dans le domaine de la loi pour faire face à la situation, dépend de chaque texte constitutionnel.

b. Les actes ayant force de loi en temps exceptionnel non prévu par la constitution

Ces actes s'appliquent au cours des événements tels que coups d'Etat, révolution, prise de pouvoir après une rébellion. Les actes qui peuvent advenir à la suite de ces événements ne sont pas prévus par la Constitution. Logiquement, il n'existe pas de régime juridique à observer préalablement, de ce fait, on fait recours

---

[62] Article 145 al 2 de la Constitution actuelle.
[63] Articles 86 et 144 al 5 de la Constitution actuelle.
[64] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.235.

uniquement à la théorie des gouvernements de fait, laquelle peut expliquer et justifier l'existence de tels actes dans l'arsenal législatif[65]

SECTION 3. L'Edit sous la Constitution du 18 février 2006.

La Constitution du 18 février fait la distinction entre les lois nationales et les lois provinciales ; celles-ci sont votées par les assemblées provinciales et ont la forme d'édits[66].Ceci qui affirme l'existence de la dualité de sources normatives, d'une part, le pouvoir législatif national, et d'autre part, le pouvoir législatif régional ou provincial[67].Il s'agit plus précisément d'étudier ici les notions, les bases juridiques, le régime juridique et la procédure d'élaboration d'un édit.

§1. Notion d'édit en droit Congolais

La Constitution du 18 février 2006 a insufflé un nouveau dynamisme dans l'organisation action des institutions territoriales de la RDC. Les provinces sont devenues des entités politiques sans pour autant constituer des Etats fédérés disposant d'un pouvoir politique propre[68]. Sur ce, elles disposent de deux institutions politiques notamment : l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial.

En effet, l'article 197 de la Constitution en vigueur dispose que « l'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Elle légifère par voie d'édit ». A la lecture de cette disposition constitutionnelle transposait in texto dans l'article 7 de loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, il est clair que le constituant de 2006 a dotée l'Assemblée provinciale d'une compétence législative. Ainsi, tenant compte du critère organique et de la procédure d'élaboration d'un édit, il constitue un « *acte législatif provincial* »[69], mieux une « *loi provinciale* ».

Du reste, l'approche diachronique, nous découvrons que l'édit n'est pas à sa première apparition dans l'arsenal juridique de la RDC.

Sous le régime de la Loi fondamentale du 19 mai 1960, les édits étaient prévus aux articles 15, 16, 148, 149 et 150.

A la lecture combinée des dispositions de la Loi fondamentale du 19 mai 1960, il se dégage que les édits étaient des lois prises au niveau provincial par l'Assemblée provinciale dans les matières, d'une part, de compétences exclusives de la province. Dans cette hypothèse, affirme Félix Vunduawe, l'édit ne doit se conformer qu'à la Loi fondamentale et à la Constitution provinciale. D'autre part, l'Assemble provinciale peut légiférer aussi dans les matières relevant de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces pour autant que la loi ne règle pas

[65] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, pp. 237-238.
[66] YUMA BIABA L., *Manuel de droit Administratif Général*, *Op.cit*, p.44.
[67] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.494.
[68] *Idem*, p.87
[69] Séraphin MUZUKA, *La nature juridique d'un édit en RDC*, EUE, p.3

encore complètement la matière. Dans cette optique, poursuit l'auteur, l'édit doit se conformer en outre, à la loi ordinaire.[70]

Par ailleurs, sous la Constitution du 1er août 1964 (de Luluabourg), les lois provinciales avaient cessé de s'appeler « édits », pour garder leur appellation fédérale classique de lois provinciales. Les lois provinciales étaient régies et encadrées par les dispositions des articles 105 alinéas 5 et 117 de la Constitution de Luluabourg.

Au vu de ces dispositions constitutionnelles, l'Assemblée provinciale intervenait dans les matières réservées à la province et subsidiairement dans les domaines, concurrents.[71]

Sous l'empire de la Constitution du 18 février 2006, l'édit répond à quel régime juridique ? Quelle est la procédure d'élaboration ?

§2. Régime juridique de l'édit provincial

Pour mieux cerner le régime juridique d'un édit provincial, il convient de préciser le détenteur du pouvoir législatif et les matières relevant du domaine d'édits et la procédure d'élaboration.

1. Détenteur du pouvoir législatif dans la province

La province est une entité politique qui jouit de la personnalité morale et qui dispose d'institutions politiques, à ce titre, elle est une entité territoriale régionalisée.

De l'analyse de la Constitution et du texte législatif, il se dégage qu'il y a des organes propres à chaque province d'un côté des organes propres et de l'autre coté un organe commun pour toutes les provinces dénommé la « conférence des Gouverneurs de provinces ».

Cependant, la province est dotée de deux organes propres ou mieux de deux institutions politiques : l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial.[72]

Enfin, parmi ces deux institutions politiques, l'Assemblée provinciale est « l'organe délibérant »[73], à vrai dire le détenteur du pouvoir législatif de la province. C'est en cela précisément que les Assemblées régionales des réformes territoriales des années 1982 et 1995 étaient différentes. Sous le décret-loi n° 081 du 2 juillet 1998, le Conseil consultatif provincial, comme son nom l'indique et d'ailleurs jamais installé, n'était qu'un simple organe consultatif auprès du Gouvernement de province (article 18)[74].

Ceci étant, analysons la sphère des compétences de l'édit, mieux de la loi provinciale.

2. Matières relevant du domaine de l'édit.

La régionalisation politique suppose une dualité de sources normatives par l'existence, d'un côté et de l'autre, d'un pouvoir législatif régional ou provincial.[75] En

---

[70] VUNDUAWE te PEMAKO F., *Traité de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2007, pp. 259 – 260.
[71] *Idem*, p.267.
[72] VUNDUAWE te PEMAKO F., Op.Cit, p.497
[73] Article 197 al 1 de la constitution
[74] VUNDUAWE te PEMAKO F., *Op.Cit*, p. 497.
[75] *Idem*, p.495.

droit positif congolais, le fondement juridique de la compétence législative locale au profit des provinces est fixé dans les dispositions des articles 197, alinéas 1er in limine et 2, 205 de la Constitution, et à la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

En effet, l'article 7 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 stipule que l'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province (...). Et la Constitution d'affirmé que la province légifère par voie d'édit[76].

Cependant, de la lecture combinée de ces deux textes juridiques, il ressort qu' « à l'instar du domaine limité de la loi par la Constitution, la loi sur la libre administration des provinces a défini un domaine limité d'intervention de l'édit. Toutes les autres matières relevant de la compétence exclusive ou concurrente des provinces qui ne sont pas reprises aux articles 35 et 36 de cette loi sur la libre administration des provinces ont un caractère réglementaire et doivent être fixées par arrêté provincial du Gouverneur de province. »[77]

Par ailleurs, dans les matières qui relèvent de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces, il y a la primauté de la législation nationale sur l'édit provincial. Par conséquent, tout édit provincial incompatible avec les lois et règlements d'exécution nationaux est nul et abrogé de plein droit[78].

En revanche, s'agissant des matières de la compétence exclusive, le principe est posé à l'article 205 alinéas 1 de Constitution du 18février 2006 qui dispose qu'une Assemblée provinciale ne peut légiférer sur les matières de la compétence exclusive du pouvoir central. Réciproquement, l'Assemblée nationale et le Sénat ne peuvent légiférer sur les matières de la compétence exclusive d'une province.

La possibilité de la « *délégation du pouvoir législatif* » entre le Parlement (Assemblée Nationale et le Sénat) et l'Assemblée provinciale, en cas *d'habilitation.* Dans ce cas, l'Assemblée provinciale habilitée est autorisée à légiférer par voie d'édit dans les matières exclusives du pouvoir central et vice versa. Lorsque le parlement (Assemblée nationale et Senat) met fin à la délégation de pouvoir ainsi donnée à l'Assemblée provinciale, les dispositions des édits provinciaux promulgués en des matières de la compétence exclusive du pouvoir central, en vertu de cette délégation de pouvoir, demeurent cependant en vigueur dans la province intéressée jusqu'à ce qu'une loi nationale ait réglé ces matières. De même, lorsque l'Assemblée provinciale met fin à la délégation de pouvoir ainsi donnée à l'Assemblée nationale et au Sénat, les dispositions des lois nationales promulguées en des matières de la compétence exclusive des provinces, en vertu de cette délégation de pouvoir, demeurent cependant en vigueur dans la province intéressée jusqu'à ce qu'un édit provincial les ait réglées[79].

---

[76] Article 197 al 2 de la Constitution actuelle.
[77] MBOKO DJ'ANDIMA, J-M, *Op.cit*, p.37.
[78] YUMA BIABA L., op. cit, p.88.
[79] Lire l'article 205 de la Constitution du 18 février 2006.

A l'analyse de ces dispositions constitutionnelles, il se dégage que ceci est une innovation constitutionnelle en droit constitutionnel congolais[80]. Dans ce même ordre d'idées, certains auteurs pensent que le régionalisme constitutionnel ou politique congolais n'est pas à confondre avec le régionalisme français. En ce sens, en France, l'organe délibérant d'une entité décentralisée ou régionalisée administrativement n'a pas de pouvoir législatif local, car tous ses actes sont simplement actes administratifs(...)[81].

Alors quelle est la procédure d'élaboration ?

§3. Procédure d'élaboration

L'édit est tout acte édicté par le législateur provincial suivant la procédure législative ébauchée dans la Constitution et fixée par la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces (art 33)[82].

Ainsi, la procédure emporte le droit d'initiative, l'adoption et la promulgation d'un édit.

a) Droit d'initiative

Le droit d'initiative des édits appartient concurremment au Gouvernement provincial et à chaque député provincial ; selon le cas, soit un « *projet* soit une *proposition* »[83].

Ceci revient aussi à dire que l'initiative des édits provenant du gouvernement provincial est déposée au bureau de l'Assemblée provinciale. Dans ce cas, le gouvernement provincial agit par « *voie de projet d'édit* ».

Par contre, « *la proposition d'édit* » est l'initiative d'un édit émanant d'un député provincial. Dans ce cas, la proposition d'édit est déposée pour information au Gouvernement avant la délibération par l'Assemblée provinciale en vue de recevoir les observations éventuelles du gouvernement dans un délai de quinze jours.

b) Délibération et adoption d'un édit provincial

Etant l'organe détenant le pouvoir législatif local, l'Assemblée provinciale adopte tous projets ou proposition d'édit, justement après un débat et un vote conformément à leurs règlements d'ordre intérieur. A titre illustratif, le règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu dans ses articles 79 et 81 fixe les modalités du vote d'une proposition ou projet d'un édit. Enfin, le bureau de l'Assemblée provinciale transmet le texte adopté au gouverneur pour être promulgué.

c) Promulgation et publication d'un édit provincial

A la lecture de l'article 28 alinéas 5 et 6 stipule qu'il promulgue les édits dans les quinze jours de leur transmission. A défaut, la promulgation est de droit. Ceci revient à dire que les édits sont promulgués par le Gouverneur de province dans les

---

[80] Cette possibilité, n'était pas accordée à un édit dans les anciennes Constitutions (loi fondamentale et la constitution de Luluabourg).
[81] VUNDUAWE te PEMAKO F., Op.cit, p.495
[82] MBOKO DJ'ANDIMA, J-M, Op.cit, p.37.
[83] YUMA BIABIA, L., Op. cit, p.90.

quinze jours de leur transmission par le bureau de l'Assemblée provinciale, faute de quoi la promulgation est de droit[84].

En fait, le pouvoir de promulguer les édits provinciaux revient au Gouverneur de province. Mais, à défaut de le faire dans le délai légal, la promulgation est de droit.

Sur ce, l'on constate avec KALUBA Dieudonné que le régime juridique des édits décrit par l'article 33 de la loi sur les principes fondamentaux des provinces est semblable à celui des lois organiques nationales[85]

S'agissant de la publication, à ce sujet, l'on retiendra que les édits promulgués par le gouverneur de province dans le délai légal et ceux promulgués de droit, sont publiés au bulletin administratif de la province.

§4. **Contrôle de constitutionnalité des édits**

De lecture de l'article 160 alinéa 1er de la Constitution, il ressort que la Cour constitutionnelle a comme charge constitutionnelle le contrôle de constitutionnalité des lois (nationales ou provinciales). La Constitution renforce sa position en disposant que toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour l'inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire[86]. Sur pied des articles 43 et 73 respectivement de la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle et de la loi portant la libre administration des provinces, il se dégage que les édits subissent un contrôle de constitutionnalité.

Par ailleurs, d'aucuns pensent que le siège du contrôle de constitutionnalité des édits n'est prévu que par les textes législatifs et non par la Constitution[87]. A notre avis, une analyse attentive et minutieuse révèle que le siège de la matière est bel et bien dans la Constitution, spécialement en ses articles 160, alinéa 1er et 162, alinéa 2. Car l'article 160 évoque « les lois » au pluriel sans distinction aucune et ainsi, incluant les lois tant au niveau national (organique ou ordinaire soit elle) qu'au niveau provincial (édit). De plus, la même Constitution renforce que toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité des actes législatifs. Et pourtant, un édit est l'acte législatif provincial comme démontré ci-haut.

II. LES ACTES REGLEMENTAIRES

Etudier les actes réglementaires sous la Constitution du 18 février 2006 peut paraitre abrupt si nous ne touchons pas un mot sur la notion[88] (le cadre conceptuel du terme acte réglementaire). Par la suite, il sera question d'analyser sa typologie, son domaine d'intervention sous la Constitution actuelle de la RDC et enfin sa disparition dans l'ordonnancement juridique.

---

[84] YUMA BIABA (L), p. 90.
[85] KALUBA DIBWA, Dd, Justice constitutionnelle,
[86] Article 162, alinéa 2 de la Constitution en vigueur.
[87] KALUBA DIBWA, Dd., Op.cit, p.
[88] KALUBA DIBWA,*La saisie du juge constitutionnel et du juge administratif suprême en droit public congolais : lecture critique de certaines décisions de la C.S.J. d'avant la constitution du 18 février 2006*, Kinshasa, Eucalyptus, 2007, p.27.

SECTION I : NOTION DE ACTE REGLEMENTAIRE

La notion d'acte réglementaire n'est pas à dissocier de l'autorité qui le prend. Il est important d'indiquer ce qu'est la définition avant de voir qui est titulaires de la compétence de prendre des actes réglementaires.

§1. Définition, éléments et caractéristiques essentiels

La définition de l'acte réglementaire sera complétée par la description qui sera faite de ce qu'est un acte administratif.

1. Définition

Pour Manuel CROS, « tous actes réglementaires fixent des règles générales et impersonnelles »[89]. Cette définition ne semble pas donner tous les éléments de l'acte réglementaire et ses caractères tels que nous allons le voir plus loin. Cette faiblesse est aussi constater dans la définition proposée par Jacqueline MORAND : « La décision réglementaire édicte des règles générales et impersonnelles destinées à des sujets de droit indéterminés ».[90]

De manière simple mais renfermant les éléments et caractéristiques de l'acte réglementaire, le règlement administratif est tout acte unilatéral de l'Administration qui crée de règles juridiques générales et impersonnelles.

Dans cette définition nous constatons les caractères et éléments de l'acte règlementaire qui s'avère important d'analyser.[91]

2. Les éléments et caractéristiques

Les éléments seront analysés avant de passer aux caractéristiques.

a. Eléments

Parmi les éléments, nous retenons le fait que l'acte réglementaire est un acte unilatéral, un acte administratif et crée des règles générales et abstraites.

- Un règlement est un acte unilatéral

Ceci signifie que « le règlement naît et se perfectionne par la seule volonté de ses auteurs ».[92] À ce niveau intervient la différence entre un acte administratif unilatéral et un acte administratif bilatéral ; ce dernier est un contrat reposant sur un accord de volonté, administrateur et administré mais dont le régime juridique, tout au moins pour ceux possédant un caractère administratif, diffère à bien des égards, de celui des contrats de droit privé »[93]

- Le règlement est un acte de l'Administration

« ...l'Administration dispose également de la compétence nécessaire pour fabriquer dans le respect des règles, ses propres règles de droit qui s'imposent à elle et aux administrés ».[94]

---

[89] MANUEL CROS, *Droit administratif*, Paris, L'Harmattan, 1993, p.118.
[90] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1995, p.310.
[91] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.303.
[92] VUNDUAWE te PEMAKO, Op.cit, p.304.
[93] LACHAUME J-F., *Droit administratif*, Paris, PUF, 1991, p.272.
[94] *Idem*

A ce sens, le Professeur VUNDUAWE affirme que le règlement est un acte de l'administration, c'est-à-dire le règlement émane tout simplement de l'administration.[95]

- Le règlement crée des règles juridiques générales et impersonnelles

Le règlement est un acte juridique qui crée de règles générales et impersonnelles susceptibles d'imposer ou de conférer par la seule volonté de l'administration, aux administrés, des obligations ou des droits.

« En présence d'un acte administratif, il n'y a règlement que si cet acte a un caractère général et impersonnel ».[96]

Ceci permet de distinguer l'acte réglementaire de l'acte individuel[97] qui contient des normes ayant pour destinataire une ou plusieurs personnes nominativement désignées.

b. Caractéristiques essentielles[98]

Un acte réglementaire a ses propres caractéristiques à savoir :

- Le règlement est un acte administratif unilatéral contrairement au contrat administratif tel que décrit ci-haut.
- Le règlement a des caractères permanents de généralité et d'absence d'individualisation de ses destinataires, qui le différencie de l'acte individuel. Toutefois, le règlement est un « acte-règle de l'Administration, du fait qu'il pose des règles juridiques générales, objectives et impersonnelles.

§2. Titulaires du pouvoir réglementaire sous la Constitution du 18 février 2006.

Ici, nous allons les grouper à deux niveaux :

- Au niveau du pouvoir central (1) ;
- Au niveau du pouvoir provincial et local (2).

1. Au niveau du pouvoir central

Le pouvoir réglementaire est partagé entre le Président de la République et le Premier ministre, les ministres et d'autres autorités qui ont le pouvoir réglementaire exceptionnel.[99] Mais le pouvoir réglementaire général est reconnu au Premier ministre et le Président de la République a un pouvoir réglementaire exceptionnel.

a. Le Président de la République

La question est de savoir si le président de la république dispose-t-il du pouvoir réglementaire ? VUNDUAWE répond à cette question, se fondant sur l'article 92 al1er de la Constitution qui dit, désormais, le président de la République n'est plus le détenteur du pouvoir réglementaire général de l'Etat.[100]

---

[95] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.304.
[96] *Idem*, p.305.
[97] MORAND DEVILLER J., *Op.cit*, p.310.
[98] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.309.
[99] J. MORAND, *Op.cit*, p.317.
[100] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.377.

Du reste, en lisant minutieusement la Constitution, le président de la République possède le pouvoir réglementaire limité seulement dans l'organisation et fonctionnement de l'équipe gouvernementale[101] d'une part et d'autre part, les modalités de collaboration dans le pouvoir exécutif, c'est-à-dire entre le Président de la République et le Gouvernement.[102] Ainsi, VUNDUAWE le qualifie du pouvoir réglementaire « résiduel » ou « limité » du Président de la République.

b. Le Premier ministre

Il est de principe en droit administratif que la compétence est d'attribution. Pour le Premier ministre, hormis sa lourde charge d'assurer l'exécution de lois, est titulaire du pouvoir réglementaire général et le constituant du 18 février 2006 lui confère le pouvoir réglementaire qu'il exerce par voie de décret.[103]

Donc, le Premier ministre est le détenteur principal du pouvoir réglementaire au niveau national sous réserve des matières à la charge exclusive du Président de la République.

c. Ministres

La Constitution a investi le ministre d'un pouvoir réglementaire au sein de son ministère en vertu des responsabilités lui confiées pour la gestion de son secteur.

Ils exercent leur pouvoir réglementaire par voie d'arrêtés.[104]

Par ailleurs, « relevons enfin que les Vice-ministres, même s'ils peuvent assumer l'intérim des ministres en cas d'absence ou d'empêchement ne doivent pas signer des arrêtés »[105]

Donc les Vice-ministres ne disposent pas de pouvoir réglementaire du fait que l'arrêté est l'acte constitutionnel exclusivement réservé au ministre (art 93 al2 et art 94 constitution.

Toutefois, il convient de retenir que le règlement émane de l'Administration et non du pouvoir exécutif, car d'autres autorités publiques ont également le pouvoir réglementaire.[106] Par exemple le recteur de l'université de Kinshasa.

2. Au niveau du pouvoir provincial et local

a. Au niveau provincial

Il faut rappeler que la ville de Kinshasa a le statut de la province[107], c'est-à-dire entre autre les mêmes structures se trouvant dans les provinces se trouvent également dans la ville de Kinshasa.

« Ainsi, la province et la ville de Kinshasa sont dirigées au niveau de l'exécutif par un « **Gouverneur** » titulaire du pouvoir réglementaire général, mais

---

[101] Art 94 de la Constitution actuelle.
[102] Art 91 de la Constitution actuelle.
[103] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.377.
[104] Article 92 al1 et al.2 de la Constitution actuelle.
[105] Article 93, al.1 de la Constitution actuelle.
[106] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.378.
[107] Article 2 al.3 de la Constitution actuelle.

limité territorialement à la juridiction de la province de la ville de Kinshasa[108], soit pour exécuter les lois et règlements nationaux, soit les édits provinciaux.

Par ailleurs, le Gouvernement provincial est composé d'un Gouverneur, d'un Vice-gouverneur et des Ministres provinciaux[109]. A cet effet, les ministres provinciaux exercent le pouvoir réglementaire dans les départements qui leur sont confiés et en limite de leur juridiction provinciale ou de la ville de Kinshasa.

b. Au niveau local

A l'égard de l'organisation territoriale administrative de la RDC, le constituant énumère les entités territoriales décentralisées qui sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie ».[110]

Leurs autorités administratives (le Maire et le conseil urbain, le Bourgmestre et le conseil municipal, le chef de secteur et conseil de secteur et enfin le chef de chefferie, un chef coutumier et le conseil de chefferie)[111], selon VUNDUAWE disposent du pouvoir réglementaire de police et administration pour le Maire et le Bourgmestre d'une part et d'autre part du pouvoir réglementaire de police pour le chef de secteur et celui de chefferie.[112]

SECTION II : TYPE, DOMAINE D'INTERVENTION

Il existe plusieurs types d'actes réglementaires intervenant dans des domaines bien défini par la loi.

§1. Types et domaines d'intervention sous la Constitution du 18 février 2006.

1. Types d'actes réglementaires

On distingue le règlement :

- Soit au sens formel et organique ;
- Soit au sens matériel ;
- Soit par rapport à la loi.

a. Au sens formel et organique

A ce niveau, le point est mis particulièrement sur l'auteur et la forme de l'acte comme cela a été dit ci-haut.

Ex : - Le Président statue par voie d'ordonnance ;
- Le Premier ministre statue par voie de décret.

L'intérêt de la distinction est important pour déterminer l'autorité administrative compétente pour la procédure à suivre en cas de contentieux.

La distinction formelle permet de déterminer le juge devant lequel l'acte administratif sera déféré. Les actes des autorités administratives centrales sont déférés devant le Conseil d'Etat. Les actes des autorités provinciales sont déférés devant les Cours administratives d'appel et les actes des autorités locales sont portés devant les tribunaux administratifs.

---

[108] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.379
[109] Article 198, al.1 de la Constitution actuelle.
[110] Art 3, al.2 de la Constitution actuelle.
[111] VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.380.
[112] *Idem.*

b. Au sens matériel[113]

On distingue, au sens matériel :

- Les règlements d'organisation qui fixent les structures et le fonctionnement interne de l'administration ;
- Les règlements de police qui interviennent pour organiser l'ordre public ;
- Les règlements d'exécution ou d'application.

D'un côté, les règlements d'exécution ont pour objet de compléter les lois cadres dans les détails et de l'autre, le règlement d'application a pour objet de compléter les lois particulières et les règlements des autorités supérieures.

c. Par rapport à la loi

Il est fait ici la distinction entre les règlements autonomes et les règlements subordonnés à la loi.

➢ **Les règlements subordonnés**

Ils sont subordonnés en ce sens que les actes administratifs d'application des lois doivent respecter la loi dont ils ont mission de préciser les détails d'application. En d'autres termes, ce sont les actes soumis à la loi et ont pour mission de compléter ou s'assurer l'exécution de celle-ci.

La Constitution organise ces actes réglementaires aux articles 122 (règlement d'application) et 123 (règlement d'exécution).

➢ **Règlement autonome**

Les règlements autonomes sont ceux qui interviennent dans les matières où la loi n'est pas encore intervenue. Techniquement, les règlements autonomes sont ceux qui interviennent dans les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi. Cesrèglements ne sont, par définition, subordonnés à aucune loi. En droit congolais, ils tirent leur fondement de l'article 128 de la Constitution du 18 février 2006. Dans cette optique, le droit congolais, à l'instar du droit français, détermine clairement les matières relevant de la compétence législative laissant au domaine réglementaire toutes les autres matières non énumérées dans le domaine de la loi précisé par les dispositions des articles 122 et 123 de la Constitution du 18 février 2006[114].De son coté, VUNDUAWE pense que « les règlements autonomes doivent être entendus comme étant ceux que l'exécutif peut prendre en toute matière où la Constitution ne donne pas expressément compétence au législateur.[115] Ainsi, le constituant précise ce point de vue dans l'art 128 de la Constitution du 18 février 2006.

Pour sa part, la jurisprudence constante renseigne que « l'arrêt de la compagnie de chemin de fer de l'Est illustre un aspect essentiel du pouvoir réglementaire des autorités administratives, ...la jurisprudence a reconnu l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome en ce sens qu'il n'intervient pas pour

---

[113]VUNDUAWE te PEMAKO, *Op.cit*, p.323.
[114] YUMA BIABA L., *Manuel de Droit Administratif Général, Op.cit*, p.47.
[115] VUNDUAWE te PEMAKO,*Op.cit*, p.84.

l'exécution d'une loi déterminée mais permet d'insérer dans des règles juridiques des situations non appréhendées par le législateur ».[116]

2. Domaines d'intervention

Sous l'empire de la Constitution du 18 février 2006, il faut reconnaître que le régime en vigueur est celui de la souveraineté du règlement ou du domaine limité de la loi. C'est parce que les matières pouvant faire l'objet d'une législation sont limitativement énumérées alors que s'agissant du domaine des règlements, le législateur dit que toutes les autres matières non législatives sont réglementaires. Il faut par conséquent noter que le règlement intervient dans 3 domaines :

- Domaine partiellement réservé ;
- Domaine totalement assigné aux lois ;
- Domaine exclusivement réservé au règlement.

a. Domaine assigné au législateur (articles 122 et 123 de la Constitution actuelle).

Comme nous l'avons déjà signalé, le domaine de la loi est déterminé par les articles 122 t 123 de la constitution du 18 février 2006.

Dans ce domaine, interviennent des règlements subordonnés qui ont pour objet soit l'application ou l'exécution d'une loi. Mais un règlement autonome peut aussi intervenir dans ce domaine. On parle alors d'un règlement autonome au sens doctrinal dans le sens qu'il intervient dans le domaine de la loi alors qu'aucune loi n'est encore adoptée. Le règlement autonome est au sens doctrinal celui qui est pris dans le domaine de la loi sans qu'il n'y ait une loi en vue de règlementer la vie la vie publique. Son sort est réglé par l'intervention de la loi. Si après l'intervention de la loi il se révèle que ledit règlement lui est conforme, il subsiste comme un règlement subordonné. Mais s'il se révèle contraire, il disparaît de ce seul fait.

Dans l'article 122, la compétence législative s'exécute souverainement et le constituant réserve la fonction d'exécuter les lois par voie de règlement d'application comme dit plus haut.

Cet article démontre que l'action du législateur seul ne suffit pas ; il doit toujours faire appel à l'exécutif. Mais pour éviter l'empiétement de l'exécutif, la Constitution a protégé ce domaine par le contrôle de la légalité des actes administratifs, les moyens de contrôle du parlement sur le Gouvernement et service public, la mise en œuvre de la responsabilité pénale personnelle des membres du Gouvernement pour violation intentionnelle de la Constitution.

Il s'avère important de signaler qu'ici, la loi se limite à fixer les principes fondamentaux et le règlement ne peut intervenir que dans le cadre tracé par le principe législatif et afin pour exécuter une loi-cadre par voie règlement d'exécution comme dit ci-haut.

b. Domaine exclusivement réservé au pouvoir réglementaire

Dans l'article 128 de la Constitution, le règlement intervient là où la loi ne peut pas intervenir ; le règlement intervient dans les matières résiduaires qui lui sont

[116] LA CHAUME J-L., *Op.cit*, p.85.

laissées par le constituant. On parle alors de règlements autonomes. Il s'agit ici du règlement autonome au sens technique.

Le domaine est protégé par le contrôle de constitutionnalité des lois, le veto suspensif que le Président de la République peut opposer à tous avant la promulgation.

Si une loi intervient dans un domaine qui est pourtant celui du règlement, le Premier ministre est habilité par la Constitution à prendre un décret qui l'annule.

c. Différence entre loi et règlement

A la fin de cette étude, il est important de dire que la loi et le règlement se distinguent sur la base des critères formels mais aussi matériels. Mais le critère le plus important est le critère matériel malgré les limites qui lui sont reconnues.

En vertu du critère formel ou organique, la loi provient du Parlement alors que le règlement provient de l'Administration. Mais il faut avouer qu'en parlant de la loi, nous ne parlons pas des actes législatifs dans leur ensemble, car il a été démontré qu'il existe des actes législatifs provenant de l'Administration. C'est le cas des actes ayant force des lois qui proviennent de l'exécutif. Dans la procédure d'élaboration l'acte ayant force de loi exige pour son existence une loi d'habilitation et une loi de ratification. En ce sens, la procédure est différente de celle de la prise d'un règlement qui est élaboré dans des cabinets des autorités administratives.

Mais c'est le critère matériel qui distingue mieux la loi du règlement.

Sur le plan matériel donc, la loi intervient dans le domaine de la loi alors que le règlement intervient dans le domaine du règlement. Ceci connaît un bémol en ceci que les règlements qui interviennent dans le domaine de la loi le sont soit en vue d'exécuter une loi soit par application du principe de continuité de l'Etat si aucune loi n'est adoptée et ce, de manière provisoire.

§2. Contentieux administratif

Il est important de dire un mot au sujet de ce que prévoit la Constitution du 18 février 2006 sur le contentieux des actes administratifs. Il est important de dire que le Constituant de 2006 soumet les actes administratifs à un contrôle de légalité et de constitutionnalité.

1. Le contrôle de légalité des actes administratifs

Les règlements administratifs doivent être conformes aux lois. Le Constituant prévoit que la mission de veiller à cette conformité doit être assignée à un juge administratif spécialisé qui peut annuler un règlement qui viole la loi.

L'ordre des juridictions administratives qui a été mis en place est une avancée voire une innovation dans l'histoire constitutionnelle récente de la République Démocratique du Congo. Les Constitutions qui ont précédé celle du 18 février 2006 attribuaient cette compétence à des juridictions judiciaires ayant des sections administratives. La mise en place d'un ordre administratif est motivée notamment par un souci de rapprochement de la juridiction administrative des administrés et surtout, dans le souci de spécialité et de célérité.

Mais dans la doctrine, le débat est animé de savoir si tout règlement, même le règlement autonome au sens technique qui n'intervient ni dans le sillage de la loi,

ni dans le domaine de la loi, doit-il être conforme à la loi. Il faut dire qu'il est tentant de soutenir que parce qu'il n'intervient pas dans le domaine de la loi ni dans le sillage de celui-ci, le règlement autonome au sens technique ne peut pas être contraire à la loi. Mais cela est faux dans la mesure où la vie publique n'est pas cloisonnée. Les matières qui relèvent du domaine du règlement peuvent avoir des rapprochements directs ou indirects avec le domaine législatif. C'est pourquoi, même le règlement autonome qui est pris dans un système juridique ou un ordre juridique doit tenir compte des autres règles existant dans même ordre juridique.

2. Le Contrôle de constitutionnalité des actes administratifs

Les actes administratifs doivent aussi être conformes à la Constitution. Le constituant du 2006 a bien entendu reconnu au juge constitutionnel le droit de juger de la conformité des règlements administratifs à la Constitution en vue de renforcer la protection de la Constitution et des libertés du citoyen.

Dans la doctrine, le débat est très animé de savoir si un règlement subordonné doit être jugé à la Constitution pendant qu'il est subordonné à cause de ce qu'il est conforme à la loi. Peut-on faire un procès à un tel règlement sans faire appel à la loi par rapport à laquelle il est dit conforme ? La loi ne fait –elle pas écran dans ce domaine ?

Il est vrai qu'un règlement subordonné est celui qui exécute ou applique une loi et doit donc lui être conforme. Mais dire que seuls les règlements autonomes peuvent faire l'objet d'un contentieux constitutionnel parce que la loi auquel le règlement subordonné est subordonné lui ferait écran n'est pas une raison pour soustraire ce dernier de la sanction du juge constitutionnel.

Pour cette raison, nous estimons que si un règlement subordonné est jugé contraire à la Constitution, rien n'empêche qu'il soit déféré devant le juge constitutionnel notamment par voie d'exception d'inconstitutionnalité.

CONCLUSION

A l'issue de cette analyse, il ressort que la Constitution du 18 février 2006 affirme que le droit administratif peut avoir comme source les actes législatifs et les actes réglementaires.

A cet effet, il convient de retenir à raison cette conclusion que :

- Au niveau de la loi, telle que soulevait par le professeur VUNDUAWE qu'il n'y a pas d'exclusion entre ces différentes catégories de lois[117] qu'elle soit une loi organique, ordinaire, ou loi-cadre et loi particulière selon le cas prévue par la Constitution.

Il faut aussi retenir que la Constitution a prévu le mécanisme d'élaboration, protection du domaine de la loi telle que soutenu ci-haut, pour éviter le sort d'inconstitutionnalité des actes législatifs.

Au niveau des actes réglementaires (subordonné ou autonome), l'un doit être conforme à la loi sous peine d'illégalité et l'autre conforme à la constitution pour sa survie.

---

[117] VUNDUAWE te PEMAKO, op.cit, p.230