

M.E.S., Numéro 109, Avril-Juin 2019

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

Mise en ligne le 11 janvier 2022

LES PROCEDURES DE REVISION D'UNE CONSTITUTION

DANS UN ETAT MODERNE

par

DJELO ALUMBA Eddy-François

Assistant CRIDHAC

Faculté de droit/Université de Kinshasa

Introduction

De prime à bord, il convient de préciser que les procédures de révision de la constitution sont immuables et ne peuvent être inventées par l'organe qui tente de réviser la loi fondamentale ; car elles sont garanties par la constitution elle-même.

C'est ainsi que Jean Gicquel disait : « la sagesse et l'humilité des auteurs de la constitution se vérifient, en ce sens qu'ils organisent à l'avance sous l'aspect d'une clause de révision, les constitutions selon lesquelles leur œuvre (qui n'est pas un chef-d'œuvre) sera modifié, le moment venu ». ¹³⁴ En d'autres termes, ces procédures s'imposent à l'organe de révision qui est le pouvoir constituant dérivé et elles sont constantes à son égard. Le peuple à qui la constitution est destiné a voulu émettre des procédures de révision pour sauvegarder sa suprématie afin de la distinguer des autres textes.

¹³⁴ Gicquel (3), Droit constitutionnel et Institution politiques, Paris, Ed. Montchrestien..., E.J.A., 2003 P. 769

En effet, les procédures de révision sont déterminées sur base des objectifs primordiaux dont le pouvoir constituant originaire doit tenir compte avant d'établir les procédures de révision de la constitution. Ces objectifs sont inventoriés par Marie-Anne Cohendet comme :

- assurer la stabilité des institutions et les pouvoirs du souverain, tout en permettant l'évolution de la constitution ;
- garantir la primauté de la constitution dans la hiérarchie des normes ; » ¹³⁵

En protégeant la primauté de la constitution dans la hiérarchie des normes comme le souligne l'auteur précité, on sous-entend assurer le respect de la volonté du souverain qui l'a adoptée. Dès lors que l'acte essentiel du souverain est la détermination des règles fondamentales de la société, tout organe qui peut modifier ce texte risque de confisquer la souveraineté.

Selon Georges P. et STAT C. « les procédures de révision sont variées, elles s'attachent généralement à éviter deux obstacles :

- une trop grande facilité, qui risque d'entraîner l'instabilité de la constitution ;
- une trop grande rigueur, qui risque d'empêcher les modifications nécessaires » ¹³⁶

¹³⁵ COHENDET (M.A.) Droit constitutionnel, Paris, Ed. Montchrestien, 2002, P. 406.

¹³⁶ Georges (P) et S. At. (G) Droit Public, Paris, Ed. Dalloz 2006, P. 540.

Mpongo E., précise à ce propos que « Pour éviter les deux écueils précités, il nous faut impérativement tenir compte de la nature de la constitution. On distinguera les constitutions simples qui peuvent être modifiées par une loi ordinaire, des constitutions rigides dont la modification est rendue plus difficile par l'existence des procédures particulières de révision »¹³⁷

Donc, les procédures de révision des constitutions simples ne posent aucun problème parce qu'elles peuvent être modifiées selon les formes et les procédures de la loi ordinaire, c'est-à-dire très facilement, du fait de la souveraineté du parlement. Dans ces conditions, la supériorité de la loi-constitutionnelle sur la loi ordinaire ne débouche sur aucune conséquence juridique pratique.

Par contre, les procédures de révision des constitutions rigides posent un sérieux problème du fait qu'elles ne peuvent être modifiées que selon des formes et des procédures particulières, différentes de celles utilisées pour les lois ordinaires (majorité « qualifiée » ou même convocation d'une assemblée spéciale). Juridiquement, la rigidité de la constitution marque bien sa supériorité sur la loi et passe donc pour une condition du contrôle de conformité de la seconde à la première »¹³⁸

Dans ce cas des constitutions rigides, les procédures de révision peuvent être très complexes, il faut à cet égard distinguer : l'initiative de la révision, et les organes compétents pour réaliser la révision ainsi que les organes chargés de la ratification ou de l'adoption définitive. Une brève conclusion met un terme à ce travail.

I. L'initiative de la révision

Il s'agit dans ce premier point, de savoir qui a la qualité pour décider de la révision. Au terme de l'Article 218 alinéa 1^{er} de la constitution de la R.D.C. du 18 février 2006 tel que modifié à ce jour, l'initiative appartient concurremment :

- au Président de la République
- au gouvernement après délibération en conseil des minorités ;
- à chacune des chambres du parlement par la moitié de ses membres ;
- à une fraction du peuple congolais, en l'occurrence 100.000 personnes s'exprimant par une pétition adressée à l'une des deux chambres ».¹³⁹

Il est à noter que plusieurs solutions sont possibles au sujet de l'initiative de la révision. Dans le cadre de cette étude, nous examinerons successivement : l'initiative gouvernementale et l'initiative parlementaire, l'initiative concurrente de l'exécutif et du législatif et enfin l'initiative populaire.

1.1. L'initiative du gouvernement et l'initiative du Parlement

« L'initiative de la révision constitutionnelle peut être réservée au gouvernement, considéré comme l'organe le plus apte à proposer des améliorations parce qu'ayant une vue générale du fonctionnement des institutions »¹⁴⁰

L'Article 218 alinéa premier point deux de la constitution précitée attribue au gouvernement la compétence d'initier une révision constitutionnelle après délibération au Conseil des Ministres.

¹³⁷ Mpongo E. Institution Politique et droits constitutionnel Kinshasa, Ed. Universitaire Africaines, 2001. p.328

¹³⁸ Turpin (D) Droit constitutionnel, Paris, PUF, 1992, P767

¹³⁹ Art. : 218, 1 de la

¹⁴⁰ NTUMBA LUABA : () Droit constitutionnelle général, Kinshasa, éd. Université Africaine, 2005, P.383

La constitution reconnaît au gouvernement la compétence de proposer sa révision du fait qu'il a une vision générale du fonctionnement des Institutions de l'Etat.

Il est donc concevable que le gouvernement initie une révision constitutionnelle mais : « le risque est de voir le gouvernement geler un régime qui lui est avantageux, c'est-à-dire que le gouvernement ne va pas tenir compte des opérations populaires, mais de ses intérêts ou de ses avantages égoïstes ». ¹⁴¹ En R.D.C, l'initiative de la révision de la constitution revient aussi au parlement conformément au prescrit des dispositions de l'Article 218 alinéa premier point trois qui stipule que le pouvoir d'initier une révision constitutionnelle émane à chacune des chambres du parlement à l'initiation de la moitié de ses membres.

L'initiative de la révision constitutionnelle par le parlement est reconnue par la constitution de la RDC, mais le danger est de voir le parlement être au service du président de la république ou du gouvernement et non du peuple comme ce fut le cas en 2011 lorsque le gouvernement et plus précisément, l'Assemblée Nationale avait pris l'initiative de réviser la constitution en son article 71 qui ramène la majorité absolue des suffrages exprimés à la majorité simple et les deux tours des élections présidentielles en un seul tour.

Aujourd'hui, on se rend compte que cette Assemblée Nationale était au service du président de la République.

1.2. L'initiative concurrente de l'exécutif et du législatif

« Dans de nombreux régimes (France, Allemagne, Belgique) on rencontre une procédure d'initiative concurrente. En France, par exemple,

l'initiative appartient concurrentement au Président de la république, sur proposition du premier ministre, et aux membres du parlement ». ¹⁴²

Cette initiative concurrente de l'exécutif et du législatif est aussi envisagée par la constitution de la RDC dans son Article 218 alinéa 1 sous examen dispose que « l'initiative de la révision constitutionnelle appartient concurrentement au Président de la République, au gouvernement après délibération en conseil des ministres, à chacune des chambres de parlement à l'initiative de ses membres, à une fraction du peuple congolais, en l'occurrence 100.000 personnes, s'exprimant par une pétition adressée à l'une des deux chambres ». ¹⁴³

Donc, l'initiative concurrente de l'exécutif et du législatif est faisable en RDC, l'exécutif composé du Président de la République et du gouvernement et le législatif (Parlement) composé de l'Assemblée Nationale et du Sénat peuvent prendre l'initiative de la révision constitutionnelle.

1.3. L'initiative populaire

La constitution de la RDC dans son Article 218 alinéa 1 point 4 reconnaît au peuple le droit de réviser la constitution.

Il est préférable que le peuple soit l'auteur d'une initiative de la révision constitutionnelle parce que celui-ci ne cherchera pas à détruire son œuvre qui est au profit des gouvernants mais il cherchera plutôt à consolider l'intérêt général.

Le peuple pourra tenter une éventuelle révision, par une fraction du peuple congolais, en l'occurrence 100.000 personnes s'exprimant par une pétition adressée à l'une des chambres du parlement.

¹⁴¹ NTUMBA LUABA : idem

¹⁴² NTUMBA LUABA : op cit

¹⁴³ Art. 218,1

II. Les organes compétents pour réaliser la révision et ceux chargés de la ratification ou de l'adoption définitive.

Il est important de faire une démarcation entre les organes compétents pour réaliser la révision et ceux chargés de la ratification ou de l'adoption définitive parce que tout organe compétent pour réviser la constitution n'est pas nécessairement habilité à la rectifier ou l'adopter définitivement, cela dépend d'une constitution à une autre.

2.1. Les organes compétents pour réaliser la révision

L'organe qui a l'initiative de la révision n'est pas nécessairement celui qui est habilité à mener la procédure à son terme. La compétence de réaliser la révision peut être confiée à divers organes. Dans les régimes autoritaires, l'élaboration du texte de la révision est le fait de l'exécutif, en revanche, au sein des systèmes démocratiques, la révision peut relever du parlement, d'une assemblée adressée ou du peuple »¹⁴⁴

La constitution de la R.D.C. s'inscrit dans la même optique en ce qui concerne l'organe qui prend l'initiative de la révision qui n'est pas nécessairement celui qui est habilité à mener la procédure à son terme. L'Article 218 alinéa 1 reprend clairement les quatre organes compétents pour initier une révision constitutionnelle :

- le Président de la République ;
- le gouvernement après délibération en conseil des ministres ;
- chacune des chambres du Parlement à l'occurrence de la moitié de ses membres ;
- une fraction du peuple congolais, en l'occurrence 100.000 personnes s'exprimant

par une pétition dressée à l'une des deux chambres.

La constitution ne choisit qu'un organe qui est le parlement composé de l'Assemblée Nationale et le Sénat qui sera habilité à mener la procédure à son terme.

L'alinéa deux de l'article 218 dispose : « Chacune de ces initiatives est soumise à l'Assemblée Nationale et au Sénat qui décident, à la majorité absolue de chaque membre, du bien-fondé du projet, de la proposition ou de la pétition de révision ».¹⁴⁵

Il s'avère que le parlement est l'institution compétente pour réviser la constitution, mais comme cette dernière est un pouvoir constituant dérivé qui, par sa nature, est limité et conditionné, donc le parlement ne peut réviser la constitution que sur les points mineurs et les points majeurs relevant de la compétence du peuple, comme les matières contenues dans l'article 220 de la présente constitution, ces matières ne peuvent être révisées que par le peuple par voie de referendum.

2.2. Les organes chargés de la rectification ou de l'adoption définitive.

« Pour conférer plus d'autorité à la réforme entreprise, certaines constitutions prévoient une formalité supplémentaire, celle de l'approbation incombant : soit à l'autorité qui a élaboré la révision, mais sous certaines conditions, soit à un organe spécial, soit au peuple »¹⁴⁶

La constitution en vigueur a pris soin de choisir un organe habilité à adopter définitivement la constitution, sur ce l'Article 218 alinéa 3 dispose ce qui suit : « la révision n'est définitive que si le projet,

¹⁴⁴ NTUMBA LUABA, op cit P.157

¹⁴⁵ Art. 218,1 de la constitution

¹⁴⁶ Mpongo E. op cit p.103

la proposition ou la pétition est approuvé par referendum sur convocation du Président de la république ». ¹⁴⁷

La révision ne sera définitive que si elle est approuvée par le peuple par referendum. Ceci implique que l'organe chargé de la rectification ou de l'adoption définitive de révision constitutionnelle en R.D.C. est le peuple.

Cependant, la nécessité d'un referendum risquerait de paralyser la révision lorsque celle-ci ne doit porter que sur des points mineurs. La constitution sous examen prévoit sa propre révision lorsqu'elle porte sur des points mineurs.

Elle a pris soin d'attribuer le pouvoir de l'adoption définitive de la révision constitutionnelle à l'assemblée nationale et au Sénat tel que prévu par l'alinéa 4 de l'Article 218 qui dispose : « Toutefois, le projet, la proposition ou la pétition n'est pas soumis au referendum lorsque l'Assemblée Nationale et le Sénat réunis en congrès l'approuvent à la majorité des trois cinquième des membres les composant ». ¹⁴⁸

La présente constitution attribue le pouvoir de l'adoption définitive de la révision constitutionnelle, non seulement au peuple mais aussi à l'Assemblée Nationale et au Sénat réunis en congrès. Ces derniers ne vont adopter définitivement la révision constitutionnelle que si celle-ci portent sur des points mineurs, on peut organiser un referendum.²

Conclusion

Cette étude axée sur les procédures de révision constitutionnelle, a permis de déceler les problèmes liés à la révision constitutionnelle qui comporte certaines limites encadrées par une

procédure lourde qui n'a pas toujours été respectée, car elle pose des problèmes de limite et de procédures.

L'on considère la constitution comme étant un document dans lequel se trouve consigné l'ensemble des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement d'un Etat ou encore un pacte fondamental qui traduit un large accord entre les citoyens sur la nature et le fonctionnement du régime politique.

Il est nécessaire que soit trouvé un accord de qualité identique pour modifier la constitution. Le problème lié à la révision constitutionnelle en RDC serait résolu si celle-ci trouve un accord d'une qualité identique pour modifier la constitution.

L'on peut conclure que la constitution doit être impersonnelle, c'est-à-dire qu'elle doit souffler ni le chaud, ni le froid mais elle ne peut obéir en cas de révision qu'à l'intérêt supérieur de la nation.

¹⁴⁷ Art 218, 3

¹⁴⁸ Article 218, 4 opcit.