
M.E.S., Numéro 126, Mars - Avril 2023

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 04 mars 2023



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, mars - avril 2023

PRODUCTION LEGISLATIVE A L'ASSEMBLEE NATIONALE DE LA RD. CONGO ENTRE 2006 ET 2011

Lecture socio-politique des enjeux des acteurs à travers deux cas d'illustration

par

Jefferson ABDALLAH PENE MBAKA

Docteur en Sciences Politiques et Administratives

Professeur Associé, Université de Kisangani

Résumé

La production législative vise toujours à satisfaire des attentes ou des aspirations de ses concitoyens. Dans chaque pays, les priorités politiques influencent significativement et de manière spécifique, la production législative. Tel est le cas de la République Démocratique du Congo (RDC) à travers son Assemblée Nationale où, à travers deux cas d'illustration, cette étude met en relief des enjeux enregistrés au cours de la législature 2006-2011.

Mots-clés : *production, législative, Assemblée nationale, lecture socio-politique, enjeux, acteur*

Abstract

Legislative production always aims to satisfy the expectations or aspirations of its fellow citizens. In each country, political priorities significantly and specifically influence the production of legislation. This is the case of the Democratic Republic of Congo through its National Assembly where, through two illustrative cases, we highlighted issues during the 2006-2011 legislature.

INTRODUCTION

En RDC, le pouvoir législatif est exercé par un parlement composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Chacune d'elles participe activement à la prise de décision. Sans préjudice des autres dispositions de la constitution du 18 février 2006, telle que révisée en ce jour, l'Assemblée nationale joue un rôle déterminant dans ce champ de décision.

En vertu des dispositions constitutionnelles contenues dans les articles 100, 101 et 197¹, les fonctions essentielles de l'Assemblée nationale sont :

- légiférer par voie des lois ;
- contrôler l'action du gouvernement, des entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics ; et
- représenter les populations.

Ces fonctions font de l'Assemblée nationale un milieu politique, par excellence, de compétition et de confrontation, entre les différentes sensibilités qui y siègent. Les députés nationaux sont généralement classés en trois groupes, à savoir : les députés nationaux de la majorité, les députés nationaux de l'opposition ainsi que les députés nationaux non-inscrits, c'est-à-dire ceux ne se retrouvant dans aucune liste. Bien plus, l'Assemblée nationale est un espace de domination et de lutte.

Consécutivement à la première fonction, celle de légiférer, il y a lieu de relever que les enjeux s'y cristallisent, du fait qu'elle constitue souvent une aubaine pour l'avenir et le devenir de l'un tout comme l'autre groupe d'acteurs. Pour y parvenir, chaque catégorie d'acteurs développe des stratégies politiques propres. Ceux de la majorité vont développer la stratégie de conservation qui consiste à tout mettre en œuvre pour maintenir sa position. Tandis que ceux de l'opposition vont développer des stratégies pour le renversement de la

¹ Articles 100, 101 et 197 de la constitution du 18 février 2006, telle que modifiée en ce jour.

position. A cet effet, naissent différents enjeux qui opposent les différents acteurs de l'assemblée nationale.

Ainsi, dans les lignes qui suivent, nous examinons successivement le processus de la production législative, les enjeux et deux cas d'illustration. Une brève conclusion met un terme à ce travail.

I. PROCESSUS DE LA PRODUCTION LEGISLATIVE

1.1. De l'initiative législative

Le terme d'initiative s'emploie dans le vocabulaire politique dès la fin du XVIII^e siècle pour désigner « le droit de soumettre à l'autorité compétente une proposition en vue de la faire adopter »². C'est cette définition qui est généralement retenue par le droit parlementaire puisque, formellement, c'est avec le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi que débute, à proprement parler, la procédure législative, c'est-à-dire la phase parlementaire de l'élaboration de la loi.

C'est ainsi que nous reconnaissons que le processus de production législative trouve sa source dans un droit d'initiative. Celui-ci doit être examiné ou analysé dans ses différentes facettes dans la mesure où l'introduction d'un projet de loi (au sens originel), si symbolique soit-elle, n'est après tout qu'une action ponctuelle, qui sera certainement suivie par une multitude d'autres actions ou événements. Cette initiative de loi, conformément à la Constitution de la RDC, est de deux ordres. Elle est soit gouvernementale et on parle d'un projet de loi, soit parlementaire et on le qualifiera d'une proposition de loi.

Aux termes de l'article 130 de la Constitution sus-évoquée, « l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement, à chaque Député et à chaque Sénateur ». En définitive, l'initiative législative peut être soit gouvernementale, soit parlementaire. La première initiative n'est pas astreinte à beaucoup de conditionnalités, alors que la seconde requiert, conformément au même article 130 alinéa 3, les observations du Gouvernement.

L'exercice concurrent du droit d'initiative renferme certaines exceptions. Cet exercice n'est pas égalitaire. Il favorise plus l'exécutif que le Parlementaire. Il s'agit notamment de la loi de finances, des lois de financement, des lois de programmes, des lois autorisant ou approuvant les traités, et conventions ou accords internationaux. Pour ces lois, seule l'initiative gouvernementale compte.

En RDC, sur 127 propositions et projets de lois soumis à l'Assemblée nationale, seules 31 sont des initiatives des parlementaires. Donc, le Gouvernement a 60,63% des initiatives tandis que les parlementaires ont 39,37%. S'il faut aller plus loin, on constatera que plusieurs de ces initiatives parlementaires n'ont pas abouti. De ces 31 propositions, seules 3 (3,81) initiatives ont parcouru toute la procédure législative et 10 (12,7%) sont en cours.

Les initiatives proviennent des acteurs. L'une provient du Gouvernement est collective et a pour auteur le premier ministre ou le ministre sectoriel. L'autre de provenance du parlement est individuelle et peut être collective aussi (la loi ne l'interdit pas). Elle a comme acteur le parlementaire. Généralement, les initiatives parlementaires ne sont pas nombreuses par rapport à celles qui viennent du Gouvernement.

Dans cette phase et particulièrement en RDC, il y a un acteur non institutionnel, qui intervient mais souvent de manière voilée. Il s'agit des Organisations Non Gouvernementales, nationales ou internationales. Elles interviennent par des séminaires,

² M-M. HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la Loi. Etude comparative (Allemagne, France, Royaume Uni)*, Ed. Dalloz, Paris, 2006, p.21.

symposium, ateliers ou recyclages. Elles font des plaidoyers ou des lobbyings directement auprès des initiateurs attirés ou indirectement.

Enfin, les initiatives parlementaires peuvent être classées en deux catégories selon qu'elles émanent de la majorité ou de l'opposition, les unes apparaissant comme des initiatives de compromis, les autres comme celles de conflit. Cependant, le bon sens veut sans doute que le droit d'initiative législative soit utilisé pour compléter l'ordre normatif et ne sorte pas de ce fonctionnement. Malheureusement, le bon sens est souvent simpliste et la fonction parlementaire peut difficilement être compartimentée.³ C'est ainsi que nous pensons que malgré la multiplicité des acteurs et des stratégies pour le jeu démocratique, peu importe d'où vient la proposition de loi, le plus important c'est que l'initiateur soit bel et bien un élu du peuple.

1.2. Du dépôt au Bureau de l'Assemblée nationale

Contrairement à ce qui se passe à l'Assemblée nationale de la RDC, ailleurs, comme au Gabon ou en France, une fois déposé sur le bureau de l'une des deux chambres, le projet ou la proposition de loi doit être examiné d'abord en commission avant de se poursuivre en séance plénière.

En RDC, l'article 124 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale stipule que les projets de loi par le Gouvernement en conseil des Ministres sont déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale par le Premier Ministre. A l'article 125, il est ajouté que les projets et les propositions de loi sont inscrits dans un registre dénommé LIVRE BLEU, tenu par la chancellerie de l'Administration de l'Assemblée nationale. Ceci nous révèle la présence des fonctionnaires qui constituent un groupe des acteurs, non négligeables. Ils constituent aussi une courroie de transmission indispensable. La disponibilité, l'expérience et la conscience professionnelle de ces agents peuvent accélérer ou retarder le processus législatif.

Par ailleurs, le Président de l'Assemblée, après avoir annoncé le dépôt de projet en séance plénière, le transmettra à la conférence des Présidents pour son inscription au calendrier de la session (article 127 du Règlement intérieur). Dans cette phase, d'autres acteurs interviennent. Il s'agit notamment des groupes politiques. Ceux-ci débattent déjà de l'opportunité de l'action. Souvent lorsqu'il s'agit d'une proposition de loi, non voulue par le Gouvernement, ce dernier utilise les groupes politiques parlementaires de la majorité pour convaincre les membres de la conférence des présidents, de l'inopportunité de cette proposition.

1.3. De la discussion des projets et propositions de loi

En RDC, cette étape intervient après le débat général en plénière. C'est un des moments les plus importants dans tout processus de production législative. L'article 129 du Règlement intérieur stipule que la discussion des projets et propositions de loi comporte aussi un autre débat général et un examen article par article. Au troisième alinéa, il est dit que le débat général se termine par la recevabilité du texte proposé.

Le vote est un moment où chaque député cherche à capitaliser à son profit. Bien sûr, il existe, ou il peut y exister, des consignes des groupes politiques. Ces consignes peuvent être en faveur ou en défaveur du texte proposé. Mais le député national, jouissant de ses prérogatives, dispose d'une marge de manœuvre. Il peut soit suivre le mot d'ordre, soit ne pas le suivre. Voilà la zone d'incertitude que les Députés détiennent pour parfois faire du chantage à l'exécutif.

Après la recevabilité, le texte est souvent envoyé dans une commission ou dans des commissions mixtes. C'est là où, dans la plupart des cas, interviennent des réseaux, des

³ M-M. HELGESON, *op.cit.*, p.38.

lobbyings et autres pour chercher à convaincre les membres de ladite commission et les influencer dans tel ou tel autre sens. Les lois portant organisation et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante ; portant statut de l'opposition ainsi que celle portant révision de certains articles de la constitution ont motivé l'implication ou la mobilisation de plusieurs milieux et/ou des lobbyings occidentaux ainsi que plusieurs missions diplomatiques accrédités en RDC. Les fonctionnaires y jouent aussi un grand rôle dans l'organisation, le déroulement et la présentation des rapports des travaux ; certains milieux maffieux en profitent pour organiser des tripatouillages ou des coupes.

Par ailleurs, il convient de préciser que l'inscription dans une commission fait aussi l'objet des enjeux de tous ordres au début d'une législature. Quand on demande aux députés de s'inscrire dans une commission, il est souvent constaté que nombreux préfèrent aller dans les commissions dites les plus juteuses. Il s'agit notamment de la commission économique-financière et de la commission politique, administrative et juridique. Pour avoir des membres dans d'autres commissions, un travail d'arbitrage s'impose. C'est ce qui est souvent à la base de certaines combines politiciennes. Les raisons qui font que les députés préfèrent les commissions sus indiquées sont notamment l'existence de prime pour des travaux, l'abondance des matières à traiter, etc.

Le rapport de commission adopté, le travail est transmis au bureau qui, encore une fois, va le présenter à la conférence des Présidents pour sa fixation en plénière. Il y aura encore un autre débat général sur le rapport de la commission. Il va s'en suivre l'adoption par la plénière d'abord article par article suivie de l'adoption de tout le texte. Les amendements proposés par des Députés nationaux sont, parfois l'œuvre d'un lobbying extérieur à l'Assemblée nationale. Il peut être l'œuvre des organisations non gouvernementales nationales ou internationales. Il peut aussi être l'œuvre de certains Etats notamment les pays membres du conseil de sécurité des Nations Unies. Tout comme il peut aussi être l'œuvre des sociétés commerciales multinationales. Tout dépend de l'objet du texte proposé. Pendant le processus de transmission du texte adopté pour sa promulgation ou de sa promulgation à sa publication, beaucoup d'acteurs interviennent aussi.

Il y a enfin un autre acteur, non le moindre, qui agit sur tout le processus. Il s'agit des journalistes, donc des médias. Ils interviennent comme relayeurs mais parfois comme groupe de pression. Ils présentent les travaux selon leurs impressions, leurs intérêts, les penchants, etc.

1.4. Du vote du projet ou de la proposition de loi

Les modes de vote sont variés. Thomas Saalfeld explique que « les procédures de votation peuvent être regroupées en trois catégories en fonction du degré d'information que chaque méthode divulgue sur les positions prises par les parlementaires : le vote secret ou fermé, le vote anonyme ou semi-ouvert et le vote public ou ouvert »³.

En RDC, après débat général, l'adoption du rapport de la commission ainsi que l'adoption article par article du texte des lois se font à main levée. Le vote à main levée constitue ainsi la procédure du droit commun, permettant au président de séance de constater directement et d'annoncer immédiatement les résultats du scrutin. Cependant, l'Assemblée nationale prévoit qu'en cas de doute, le président de séance peut procéder au vote par assis et levé. Par contre, le vote de l'ensemble de lois se fait par appel nominal.

³ M-M. HELGESON, *op.cit.*, p.429.

Lire aussi Th. SAALFELD, " Expliquer l'organisation législative dans les démocraties européennes", in *Politique oust-européenne*, n°5, Volume 38, 2015.

H. DORING et Ch. HONNIGE, "Procédure de vote de confiance ...", in *Politique allemande*, 15:1, 2006, pp.1-26.

Le vote est un acte individuel qui permet d'obtenir une décision collective. Il est un jeu des intérêts divergents. Car, une fois élu, le député national doit, en principe, disposer non seulement d'une complète liberté d'expression mais aussi et surtout d'une totale liberté de jugement et de décision. En faisant un vote, il est aussi sensé exercer son libre arbitre éclairé par la délibération ou le débat parlementaire. Cependant, l'élu est confronté aussi à la discipline de son parti politique ou de sa famille politique. Il doit faire un choix entre d'une part, son libre arbitre et d'autre part, les exigences de son parti politique. Voilà tous les enjeux auxquels sont confrontés les députés nationaux.

Le choix d'un mode de votation est en soi un enjeu politique, car le mode de votation choisi peut avoir des conséquences sur le processus décisionnel et sur le comportement des acteurs législatifs. Le choix d'un mode de votation repose non seulement sur des considérations d'ordre temporel mais aussi et surtout peut rechercher le renforcement de la discipline partisane. C'est ainsi que le recours à une procédure de vote spécifique constitue aussi bien une arme de la majorité que de l'opposition. Pour le vote à mains levées, la position du président de la séance est parfois déterminante.

Avant de conclure ce point relatif au vote, précisons que le vote qui concerne une personne se fait toujours par scrutin secret. Ce mode est le plus souvent réclamé par l'opposition. Certains députés de la majorité, qui ont peur d'exprimer librement leurs opinions et d'être sanctionnés parce que n'ayant pas respecté la discipline du groupe, préfèrent aussi ce scrutin. Voilà autant d'enjeux qui entourent le choix de mode de votation.

II. ENJEUX DE LA PRODUCTION LEGISLATIVE

2.1. Règlement des différends bicaméraux

Lorsque la procédure classique de navette entre les deux chambres ne parvient pas à faire naître un accord entre ces dernières, les acteurs législatifs ont encore la possibilité de mettre en mouvement une procédure de conciliation. Celle-ci est capable de sauver le texte à problème ou texte controversé. Elle permet ainsi d'éviter que chaque chambre recourt à des mesures unilatérales. L'existence d'une telle procédure est constitutionnelle⁴. Elle témoigne d'une recherche de bicaméralisme équilibré et constitue, en pratique, « un moyen utile et efficace de rapprocher les points de vue de deux assemblées, si la bonne volonté prévaut »⁵.

La décision d'y recourir marque, en principe, la volonté de trouver un terrain d'attente ou de compromis. Elle vise aussi à garantir la participation de deux chambres au choix final. En saisissant une commission, les acteurs législatifs permettent, en outre, de sortir du contexte très partisan et/ou conflictuel des assemblées plénières afin de retrouver les qualités de travail des instances au cercle restreint.

Comme sus-indiqués, en RDC, l'article 135 de la constitution stipule : « *Tout projet ou toute proposition de loi est examiné successivement par les deux chambres en vue de l'adoption d'un texte identique. Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après une lecture par chaque Chambre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion est mise en place par les deux Bureaux. Le texte élaboré par la Commission mixte paritaire est soumis pour adoption aux deux Chambres. Si la Commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte unique ou si ce texte n'est pas approuvé dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, l'Assemblée nationale statue définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la*

⁴ Article 135 de la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

⁵ J. MASTIAS, cité par HELGESON, M.M., *op.cit.*, pp.379-380.

Commission mixte paritaire, soit le dernier texte voté par elle, modifié, le cas échéant, par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat »⁶.

Pour abréger la navette, faciliter le rapprochement des positions de deux chambres et obtenir un texte identique, la constitution de 2006 a prévu une procédure de conciliation reposant sur la mise en place d'une commission mixte paritaire. Cette dernière a pour tâche de rechercher un texte de compromis qui puisse être accepté à la fois par l'Assemblée nationale et par le Sénat. A la fin, à défaut d'un compromis, le droit parlementaire congolais permet de faire prévaloir la position de l'Assemblée nationale constituée des élus au suffrage universel direct. (Lire article 135 de la constitution).

2.2. Enjeux proprement dits

L'activité politique, notamment la production des lois et le contrôle parlementaire a toujours une spécificité. A l'époque moderne, le processus de différenciation a connu de grands développements, jamais connu du fait de la complexification des institutions politiques⁷. La classe politique s'est aussi professionnalisée car chacun est conscient du fait qu'il est payé parce qu'il exerce un métier. Bien plus, les rapports entre gouvernants et gouvernés, entre dirigeants et dirigés ou entre élus et électeurs ont connu une certaine sophistication du fait des élections à répétition. Les élus doivent constamment faire campagne, justifier l'action entreprise, présenter les différentes réalisations ainsi que répondre aux différentes critiques.

La production législative vise toujours à satisfaire des attentes ou des aspirations de ses concitoyens. C'est ainsi que l'action législative doit répondre aux caractéristiques suivantes⁸ :

- la première est l'abolition tendancielle de la coupure entre les paroles (réputées stériles) et les actes (réputés féconds) ;
- la deuxième caractéristique est le poids des contraintes de tous ordres qui réduisent considérablement la marge de manœuvre des gouvernants ;
- la troisième caractéristique est la difficulté d'anticiper et maîtriser les effets à terme d'une action législative concrète. Ceci rend aléatoire l'évaluation des satisfactions qu'elle pourra engendrer.

En définitive, une production législative peut être l'objet de plusieurs enjeux. Ces derniers peuvent être de diverses natures et peuvent changer aussi bien dans le temps que dans l'espace. Une production législative nationale est souvent influencée par des demandes internes et externes des actions publiques et/ou des politiques publiques. Elle est aussi parfois affectée par la transformation de certaines demandes en outputs.

Dans chaque pays, les priorités politiques influencent significativement et de manière spécifique la production législative. Nous pouvons illustrer ce cas par plusieurs exemples, notamment le fait qu'en RDC, le Président Laurent Désiré Kabila a accepté de mettre en place une Assemblée délibérante sous pression des rebellions, les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont fait basculer brutalement l'attention politique du gouvernement américain, la crise financière qui a secoué le monde à 2008 a fait changer plusieurs gouvernements leurs politiques financières, etc. Au même moment, de nombreux enjeux comme les évolutions du système de santé dépassant les frontières nationales. Le changement climatique peut constituer aussi un enjeu important, si pas primordial. Aussi, des changements de nature institutionnelle comme le développement de l'union

⁶ Article 135 de la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

⁷ BRAUD, P., *Sociologie politique*, 10^e éd., L.G.D.J., Paris, 2011, p.601.

⁸ *Idem*.

Européenne, l'Accord de libre-échange Nord-américain, le libre échange en Afrique Australe, l'avènement du droit OHADA et autres, devaient aussi affecter substantiellement les agendas législatifs de nombreux pays, et bien entendu de la République Démocratique du Congo.

Notre objectif n'est pas de présenter de manière exhaustive les enjeux et les méthodes de comparaison et/ou manipulation des agendas législatifs. Ces derniers doivent être définis comme l'ensemble des sujets sur lesquels des lois sont adoptées. Chaque agenda législatif constitue une base sûre et vivante des données de l'ensemble des lois promulguées ou non, et codées par thème ou par secteur d'activités.

Pour comprendre les enjeux, il faut recourir aussi à la composition thématique de certaines productions législatives. Par ailleurs, à des périodes différentes, certains enjeux politiques s'imposent, et parfois s'acceptent, dans la bataille de la mise sur agenda quand certains autres enjeux échouent. L'intérêt ou l'enjeu politique peut être trouvé dans l'organisation du gouvernement, ses objectifs et sa composition, dans la mise en œuvre des programmes ainsi que des outputs gouvernementaux, etc.

La littérature sur la production législative s'est focalisée sur l'impact des variables politiques, économiques, financières, environnementales et institutionnelles, sur l'importance des lois elles-mêmes, sur leurs tailles, sur leurs timings et sur la durée du processus législatif lui-même. C'est ainsi que les institutions arrivent à structurer tous les processus législatifs, à avantager certains acteurs et à désavantager d'autres. C'est ainsi que, quelle que soit son origine, qu'il s'agisse de l'application d'un programme gouvernemental ou d'un projet administratif plus directement attribuable à un ministère ou à un service, tout projet de loi fait toujours l'objet d'un long processus de concertation et de coordination interministérielle. Cette phase, qui décide souvent de son sort, est pourtant mal connue et difficile à analyser. Qu'elle soit ou non institutionnalisée, elle reste largement informelle et confidentielle. Bien plus, pour qu'une initiative puisse espérer une concrétisation normative, elle doit le plus tôt possible s'entourer de soutien et tenter d'atténuer les critiques de ceux qui ne le sont pas. La phase pré parlementaire de la production législative se présente donc avant tout comme une série de négociations entre les différents acteurs sociaux et politiques, négociations de préférence confidentielle pour que chacun puisse garder tête haute à l'issue du marchandage⁹.

Pour conclure ce point, nous pouvons dire que le contenu de l'agenda législatif est évolutif, donc varie d'un pays à un autre. Aussi varie-t-il dans le temps que dans l'espace au sein d'un même pays. Bien plus les données nous montrent que l'attention du législateur est différente selon le thème. En République Démocratique du Congo, par exemple, depuis un certain temps, ce sont plus des lois de ratification des accords ou des dons qui sont les plus votées. Car le pays semble vivre plus des appuis budgétaires extérieurs. Bien plus les lois de ratification n'amènent pas aux grands débats par crainte que la majorité parlementaire ne se remette en cause. Chose très souvent demandée ou recherchée par l'opposition. Cette flexibilité thématique peut s'expliquer, non seulement, par les multiplicités parfois contradictoires des priorités partisans, mais aussi et surtout, par les différences dans les tâches que les différents régimes politiques imposent aux différentes chambres parlementaires. Si on est de la majorité parlementaire, on fera tout pour la conservation du pouvoir. Alors que, si on est de l'opposition, on fera tout pour que les choses changent dans le sens du « changement du régime » ou du pouvoir pour qu'on remplace les gouvernants actuels (enjeux politiques).

⁹ M-M. HELGESON, *op.cit.*, pp.42-44.

III. CAS D'ILLUSTRATION DES ENJEUX PENDANT LA LEGISLATURE

Dans les lignes qui suivent, nous retraçons deux principaux débats qui ont eu lieu lors de vote de certaines lois ou, au clair, nous rapportons des enjeux soulevés (ou soutenus) par certains acteurs pendant le processus de production législative au cours de la première législature de la troisième République (2006-2011).

3.1. Premier texte : Règlement intérieur

La première loi qui a attiré notre attention est le Règlement intérieur. A la présentation du rapport de la commission chargée de l'élaboration du projet du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale (octobre-novembre 2006), les honorables Députés nationaux étaient divisés sur les points suivants :

- de la durée du mandat du bureau de l'Assemblée nationale. Pour les élus membres de l'Alliance pour la Majorité Présidentielle (AMP), la durée du mandat du bureau devrait correspondre à la durée de toute la législature, donc 5 ans. L'opposition parlementaire a soutenu une durée plus courte. Après débats, quatre tendances sont ressorties¹⁰ :
 - 3.1.1. la première soutient un mandat dont la durée devait correspondre à toute la durée de la législature. Cette position était soutenue par les Députés de l'AMP et se fondait sur :
 - la stabilité et l'efficacité de l'institution que seul un long mandat peut conférer ;
 - la maîtrise des dossiers pour éviter le tâtonnement et des apprentissages à répétition ;
 - la notoriété au niveau des relations avec l'extérieur ;
 - la conformité à la constitution. Toutefois, un membre fautif ou incompetent peut être à tout moment démis de ses fonctions.
 - 3.1.2. la deuxième soutient un mandat d'une année renouvelable. Cette tendance était soutenue par l'opposition dont en tête le MLC. Les principaux arguments furent :
 - le respect des principes démocratiques de transparence, d'alternance et de bonne gouvernance ;
 - l'expérience riche des législatures issues de la loi fondamentale (1960-1963) et de la constitution de Luluabourg (1964-1965) ;
 - le souci de créer une dynamique nouvelle à l'Assemblée nationale ;
 - la possibilité pour les plus méritants d'être réélus ;
 - la possibilité offerte aux Honorables Députés nationaux d'évaluer et de contrôler chaque année les membres du Bureau ;
 - l'émulation pour mieux faire des membres du Bureau afin de mériter la reconduction à leurs fonctions par leurs collègues.
 - 3.1.3. la troisième était une position de certains modérés de l'AMP. Ils plaidaient pour un mandat ouvert et sans détermination de durée. Ils estimaient que ce mandat pouvait, à tout moment de la législature, être révoqué et renouvelé ;

¹⁰ Rapport de la commission chargée de l'élaboration du projet du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, Novembre 2006, p.7.

3.1.4. la quatrième se voulait conciliatrice. Elle était en réalité soutenue par l'opposition. Elle voulait que la durée du mandat soit clairement énoncée. Elle a proposé 18 mois (1 an et demi) ou 24 mois (deux ans).

Ces différentes propositions ont été mises aux voix. La plénière a rejeté les propositions tendant à conférer au Bureau définitif un mandat dont la durée était inférieure à 5 ans pour des raisons sus invoquées. L'assemblée plénière a adopté la proposition d'une durée qui couvre toute la législature. Les tenants des propositions limitant la durée à moins de 5 ans ont vivement protesté et ont décidé de suspendre leur participation.

- de la configuration du Bureau (format). Lors des débats, il y a eu deux tendances ; la première soutenue par l'opposition. Elle souhaitait un Bureau représentatif des tendances politiques se trouvant à l'Assemblée nationale. Cette configuration pouvait mieux protéger la minorité pour se conformer à une des vertus cardinales de la démocratie. La seconde tendance, constituée des Députés de l'AMP et alliés, prônait que le bureau soit conforme à la volonté de la majorité après chaque vote.

Après un débat très engagé, très pensionné et très houleux, l'article 23 du Règlement intérieur sera adopté et stipulera ce qui suit. « le Président de l'Assemblée nationale et les autres membres du Bureau sont élus par ordre de préséance en séance publique, au scrutin uninominal et secret, à la majorité absolue des suffrages exprimés. A défaut de la majorité absolue au premier tour, il est procédé à un second tour pour lequel la majorité relative suffit. En cas d'égalité des suffrages, la voix du Président du Bureau provisoire est prépondérante¹¹.

- de nombre des commissions permanentes. La majorité Présidentielle (AMP), s'inspirent de l'expérience parlementaire congolaise et stigmatisant l'oisiveté de bon nombre de commissions permanentes créées conformément à l'esprit de l'Accord Global et Inclusif, a préféré revenir aux quatre commissions permanentes traditionnelles. Elle en a ajouté deux : l'une chargée de défense et sécurité, tandis que l'autre chargée de l'environnement et ressources naturelles. Ceci n'était pas la position de l'opposition. Malheureusement la majorité a fait peser de son côté par rapport à son poids politique ;
- des cabinets des membres du Bureau. La commission chargée de l'élaboration du projet de Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, soutenue par l'opposition, a proposé la mise en place d'un cabinet unique où tous les membres du Bureau comme c'est le cas sous tous d'autres ci eux ceci n'était pas la position de l'Alliance pour la Majorité Présidentielle. Cette dernière a soutenu l'option de plusieurs cabinets pour les membres du Bureau de l'Assemblée nationale. Elle a estimé que les membres du Bureau étaient des personnalités politiques assumant des hautes responsabilités distinctes. Par ailleurs, elle a défendu qu'il n'existe pas des raisons objectives pouvant expliquer qu'il soit refusé l'assistance des collaborateurs compétents attachés à eux.

Il sied de souligner que, déjà à cette époque, les honorables députés nationaux avaient estimé qu'il y avait nécessité de la révision de la constitution du 18 février 2006. Ils fondaient leurs vœux sur les questions suivantes :

- le Député qui perd son mandat à la suite d'une incompatibilité peut-il le récupérer en cas de disparition de cette incompatibilité ?

¹¹ Article 13 du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale de la première législature de la Troisième République.

- quel sort réservé au suppléant qui a trahi son titulaire pendant la campagne ?

3.2. Deuxième texte : Loi n°08/12 du 31 juillet 2008

La deuxième production législative de la première législative de la troisième République qui a attiré notre particulière attention, est la loi n°08/12 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. A son adoption des grands débats ont eu lieu. Des grandes divergences ont apparues entre les Députés, notamment sur la nature juridique de cette loi, son intitulé, l'immunité à accorder aux Députés provinciaux et la résolution d'une crise persistante entre l'Assemblée provinciale et le gouvernement provincial.

En des termes clairs, la question était d'abord de savoir quelle était la nature de cette loi ? Devrait-elle être une loi organique ou une loi ordinaire ? Cette question présentait des enjeux de diverses natures. Elle était à la fois politique, juridique et économique-financière. Deux tendances vont se dégager lors du débat général.

Pour la première tendance, soutenue par le MLC et autres, le projet de loi qui était sous examen devait être une loi organique. Car ce projet a été pris en application des articles 3 alinéa 4 et 196 de la constitution du 18 février 2006. Le premier stipule : « les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux.

Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

La composition, l'organisation, le fonctionnement de ces entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces sont fixés par une loi organique »¹².

L'article 196 de la constitution du 18 février 2006, quant à lui, stipule : « les provinces sont organisées conformément aux principes énoncés à l'article 3 de la présente constitution ».

Pour les ténors de cette tendance, les provinces ne peuvent pas être régies par une loi ordinaire pendant que les Entités Territoriales Décentralisées qui sont inférieures aux provinces, sont organisées par une loi organique.

Par contre, pour la seconde tendance, il ne peut exister de loi organique que sur invitation expresse de la constitution. Dès lors qu'aucune disposition constitutionnelle n'y fait explicitement référence, cette loi ne peut être qu'ordinaire. Ceux qui soutiennent cette position se fondent sur les articles 2, 123 et 196 de la constitution du 18 février 2006. En plus, ils estiment que conformément aux dispositions de l'article 124 de la même constitution, le projet de loi sous examen auquel la même constitution ne confère pas le qualificatif de loi organique, ne peut pas, par simple décision du législateur (Députés nationaux) le devenir. Cela est impossible quelle que soit l'importance de la matière. Pour cette tendance, cette loi tire sa source du domaine de la loi tel que prévu et énuméré à l'article 123 de la constitution. Cet article a prévu que la loi détermine au point 1 les principes fondamentaux en matière de la libre administration des provinces. D'ailleurs, ajoutent les ténors de cette tendance, l'article 196 dispose que les provinces sont organisées conformément aux principes énoncés

¹² A. LUBANZA MUKENDI, *Construction, déconstruction et reconstruction de la classe politique de transition : crise d'identité et assimilation des élites par fusion*, Thèse de doctorat en SPA, FSSAP, UNIKIN, 2003-2004.

aux articles 3 et 123, pont 1. Ceci ne confère à cette loi un caractère organique. Ils soutiennent que le projet sous examen soit une loi ordinaire¹³.

Ce projet de loi avait suscité un autre débat, comme nous l'avons ci-haut souligné. Il s'agit du débat sur l'intitulé à donner à la loi sous examen.

Les Députés nationaux ont formulé trois propositions en rapport avec l'intitulé de la loi :

- loi portant libre administration des provinces. Ceci dans l'objectif de rester conforme à l'article 123 de la constitution du 18 février 2006. Il faut reconnaître que c'est ce dernier article qui constitue sa base juridique ou son fondement constitutionnel ;
- loi relative à la composition, l'organisation et le fonctionnement des provinces. Ceci pour se conformer au projet adopté par le conseil des ministres et transmis à l'Assemblée nationale ;
- loi portant statut des provinces. Cette tendance estimait qu'elle faisait la synthèse de deux premières propositions. En plus, elle soutient que l'article 2 de la constitution de la République reconnaissait déjà à la Ville de Kinshasa le statut d'une province. Il serait alors souhaitable que les autres provinces suivent le pas.

Ainsi, après les différentes navettes la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 était intitulée : « Loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ».

Un troisième sujet de débat lors de cette adoption avait trait au titre II traitant des institutions politiques de la Province. D'abord, il est important de préciser que ce titre II fut finalement intitulé « De l'administration de la province ». Ensuite, certains Députés provinciaux ont estimé que cela était nécessaire dans le fonctionnement des Assemblées provinciales et pour l'exercice de fonction du Député, provincial soit-il. Les défenseurs de cette tendance ont rappelé qu'en tout état de cause, accordée au pas dans ce texte de loi, les députés provinciaux bénéficient déjà de ces immunités en vertu de l'ordonnance-loi n°84-244 du 14 juin 1984 qui est encore en vigueur. Enfin, d'autres Députés nationaux ont soutenu mordicus que le constituant avait expressément exclu les Députés provinciaux des avantages des immunités. Ils ont renchéri en soutenant qu'il faut éviter des longues et fatigantes procédures relatives à la levée des immunités. Ceci risquerait de créer ou d'officialiser un corps des intouchables et ainsi favoriser l'impunité.

Après débat, la plénière a adopté cet article tel qu'il a été par la suite promulgué. Il stipule : « Aucun député provincial ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Il ne peut en cours de sessions, être poursuivi ou arrêté, sauf en cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation de l'Assemblée provinciale. En dehors de sessions, il ne peut être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée provinciale, sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive. La détention ou la poursuite d'un Député provincial est suspendue si l'Assemblée provinciale dont il est membre le requiert. La suspension ne peut excéder la durée de la session en cours »¹⁴.

CONCLUSION

Dans son développement, cette réflexion a eu le mérite de relever que la production législative à l'Assemblée Nationale a pour fondement les articles 130 à 137 et 139 à 142, outre l'article 100 de la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour. Cette

¹³ Rapport de la commission politique, Administrative et Judiciaire relatif à l'examen et à l'adoption de projet de loi portant statut, organisation et fonctionnement des provinces, Décembre 2007, pp.2-3.

¹⁴ Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation, Recueil des textes légaux et réglementaires sur la décentralisation en République Démocratique du Congo, vol. I., Avril 2009, p.101.

étude a démontré que plusieurs acteurs interviennent dans le processus de production législative. Certains le font directement et en permanence, tandis que d'autres interviennent de temps en temps, partiellement et peut-être aussi indirectement. Ici, un accent a été aussi mis sur l'initiative législative (propositions des lois ou projets des lois), son dépôt au bureau de l'Assemblée Nationale, sa discussion et son vote.

En ce qui concerne les enjeux de la production législative, nous avons noté que l'activité politique, notamment la production des lois et le contrôle parlementaire a toujours une spécificité. A l'époque moderne, le processus de différenciation a connu de grands développements, jamais connus du fait de la complexification des institutions politiques.

La production législative vise toujours à satisfaire des attentes ou des aspirations de ses concitoyens. Dans chaque pays, les priorités politiques influencent significativement et de manière spécifique la production législative. Tel est le cas de la RDC à travers son Assemblée Nationale.

Par la suite, cette étude soutient que pour comprendre les enjeux, il faut recourir aussi à la composition thématique de certaines productions législatives. Par ailleurs, à des périodes différentes, certains enjeux politiques s'imposent, et parfois s'acceptent, dans la bataille de la mise sur agenda quand certains autres enjeux échouent. L'intérêt ou l'enjeu politique peut être trouvé dans l'organisation du gouvernement, ses objectifs et sa composition, dans la mise en œuvre des programmes ainsi que des outputs gouvernementaux, etc. Cette étude a également souligné que le contenu de l'agenda législatif est évolutif, donc varie d'un pays à un autre. Aussi varie-t-il dans le temps que dans l'espace au sein d'un même pays.

Ainsi, deux cas d'illustration des enjeux pendant la législature 2006-2011 ont été relevés, à savoir :

- le débat autour du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, compte tenu de la position de la majorité des Députés Nationaux de l'AMP qui soutenait à 5 ans renouvelables le mandat du bureau de l'Assemblée Nationale, tandis que les députés nationaux du MLC soutenaient un mandat d'un an renouvelable compte tenu du respect des principes démocratiques, de transparence, d'alternance et de bonne gouvernance et l'expérience riche des législatures issues de la loi fondamentale (1960-1963) et de la constitution de Luluabourg (1964-1965), ... ;
- le débat autour de la loi n°08/12 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. A son adoption, des grands débats ont eu lieu. Des grandes divergences ont apparues entre les Députés, notamment sur la nature juridique de cette loi, son intitulé, l'immunité à accorder aux Députés provinciaux et la résolution d'une crise persistante entre l'Assemblée provinciale et le gouvernement provincial.

BIBLIOGRAPHIE

- ABDALLAH PENE MBAKA, *Assemblée nationale de la République Démocratique du Congo : Contribution à l'analyse de l'influence des trajectoires sociopolitiques des acteurs sur la production législative de 2003 à 2011*, Mémoire de DES en SPA, FSSAP, UNIKIN, 2014.
- BRAUD, P., *Sociologie politique*, 10^e éd., L.G.D.J., Paris, 2011.
- Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation, Recueil des textes légaux et réglementaires sur la décentralisation en République Démocratique du Congo, vol. I., Avril 2009.
- Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée en ce jour.

- DORING, H. et HONNIGE, Ch., "Procédure de vote de confiance ...", in *Politique allemande*, 15:1, 2006.
- HELGESON, M-M., *L'élaboration parlementaire de la Loi. Etude comparative (Allemagne, France, Royaume Uni)*, Ed. Dalloz, Paris, 2006.
- LUBANZA MUKENDI, A., *Construction, déconstruction et reconstruction de la classe politique de transition : crise d'identité et assimilation des élites par fusion*, Thèse de doctorat en SPA, FSSAP, UNIKIN, 2003-2004.
- Rapport de la commission chargée de l'élaboration du projet du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, Novembre 2006.
- Rapport de la commission politique, Administrative et Judiciaire relatif à l'examen et à l'adoption de projet de loi portant statut, organisation et fonctionnement des provinces, Décembre 2007.