

---

M.E.S., Numéro 131, Vol.1, novembre – décembre 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 08 novembre 2023

---



***Revue Internationale des Dynamiques Sociales***  
***Mouvements et Enjeux Sociaux***  
*Kinshasa, novembre - décembre 2023*

## LE RÔLE DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES DANS L'EXERCICE DE LA FONCTION LÉGISLATIVE EN DROIT POSITIF CONGOLAIS

par

**Robert NSEKA NGOMBO**

*Chef de Travaux, Institut Supérieur Pédagogique de Boende,*

*Apprenant en D.E.S., Faculté de Droit*

*Université de Kinshasa*

### Résumé

Dans le processus de l'élaboration des lois au Parlement, les Chambres parlementaires sont appuyées par des Commissions parlementaires. Elles jouent un rôle technique et explicatif considérable à toutes les étapes de la procédure. En effet, en exploitant les textes de loi soumis à leur compétence, elles analysent, reformulent les articles et les amendements/ou sous-amendements d'un texte de loi leur soumis, dans le but de rendre ce dernier plus clair à même d'avoir un sens et un contenu cohérent. Elles aussi peuvent le rejeter lorsque celui-ci s'avère fantaisiste ou non fondé, tout en fournissant des justifications valables y relatives. D'où les termes projet de loi ou proposition de loi.

**Mots-clés :** Commission parlementaire ; Parlement ; fonction législative ; rôle explicatif.

### Abstract

In the process of developing laws in Parliament, the Parliamentary Chambers are supported by Parliamentary Commissions. They play a considerable technical and explanatory role at all stages of the procedure. Indeed, by exploiting the legal texts subject to their jurisdiction, they reformulate the articles and the amendments/or sub-amendments of a legal text with the aim of making the latter clearer capable of having a meaning and a consistent content. They too can reject them when they turn out to be fanciful, while providing valid justifications relating thereto.

**Keywords :** Parliamentary committee ; Parliament ; legislative function ; explanatory role.

### INTRODUCTON

Portant sur le rôle des commissions parlementaires dans la mise en œuvre de la fonction législative en droit positif congolais, la présente étude s'assigne l'objectif de dégager la quintessence de leur apport en matière de production des normes législatives.

L'expression de « *pouvoir législatif* » désigne la fonction d'élaboration des normes législatives reconnue au parlement. En RDC, ce concept de « *pouvoir législatif* » est au cœur du pouvoir constituant originaire et ce, depuis 1960 jusqu'à nos jours. Dans la pratique, l'exercice du pouvoir législatif peut faire intervenir d'autres organes de l'Etat possédant le pouvoir de décisions sur le plan législatif. Dans ce cadre, l'on vise le « *Gouvernement* »<sup>2</sup>, le « *Président de la République* »<sup>3</sup>, la « *Cour constitutionnelle* »<sup>4</sup> et même le « *Peuple* »<sup>5</sup>.

La procédure législative peut être définie comme « *l'ensemble de règles et de formalités qui organisent et jalonnent le parcours de l'élaboration d'une loi ou d'un Edit* »<sup>6</sup>. Cette procédure peut

<sup>1</sup> Pour plus de détail sur le concept de « pouvoir législatif » tel qu'il est consacré dans tous les différents textes constitutionnels qui ont régi la RDC de 1960 à nos jours, lire MUKENDI WAFWANA E. et alii, *Les constitutions de la République Démocratique du Congo. De 1908 à 2011*, Collection Juridoc, Kinshasa/RDC, Editions Juricongo-2014, pp. 19, 56, 80, 173, 186, 219.

<sup>2</sup> Lire les articles 129, 130 et 133 de la Constitution de la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18 février 2006, JORDC, 52<sup>ème</sup> année, numéro spécial, Kinshasa-05 février 2011.

<sup>3</sup> Lire utilement les articles 136 et 137 de la constitution du 18 février 2006, op.cit.

<sup>4</sup> Voir l'article 160 de la constitution du 18 février 2006, op.cit.

<sup>5</sup> Voir l'article 218 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>6</sup> B. TABALO, « De l'organisation des missions et des procédures parlementaires en République Démocratique du Congo », in *Consolidation du cadre démocratique en République Démocratique du Congo*, Module de

comporter des particularités selon la nature de chaque loi : « constitutionnelle, référendaire, organique, ordinaire<sup>7</sup>, d'habilitation ou d'autorisation »<sup>8</sup>.

Par ailleurs, dans la mise en œuvre de la fonction législative, le Parlement est appuyé par des organes qui ont des natures diverses : politique, technique et administrative. Parmi les organes techniques, il y a des « commissions parlementaires »<sup>9</sup>, qui sont des « groupes techniques de travail » de l'Assemblée Nationale et du Sénat « chargés d'examiner les questions soumises à leur délibération par la plénière ou par le Bureau »<sup>10</sup>. Elles sont composées des Députés nationaux et Sénateurs, experts requis dans ce sens.

Les commissions parlementaires peuvent avoir plusieurs sortes : permanentes, spéciales, temporaires et mixtes paritaires<sup>11</sup>. Chaque commission est subdivisée en sous-commissions correspondant chacune à un ou plusieurs ministères du Gouvernement<sup>12</sup>. La nature et le nombre de commissions à créer dépend de chacune des chambres parlementaires.

L'efficacité, la technicité et la qualité du travail législatif à réaliser par le Parlement, est tributaire de la préparation technique des textes législatifs par les commissions parlementaires<sup>13</sup>. Ce qui revient à souligner leur importance dans le processus de la concrétisation de l'Etat de droit formel<sup>14</sup>.

Pour permettre de comprendre la manière dont les Commissions parlementaires jouent leur rôle dans la mise en œuvre de la fonction législative en droit positif congolais, il importe d'examiner la présente étude en deux points : leur rôle technique dans l'exercice de la fonction législative au sein d'une chambre parlementaire (I) et la question de discussions des textes de loi en commission aux fins de leur adoption par les chambres parlementaires (II).

Bien avant de procéder à l'analyse du premier point de cette étude, il convient de noter que les commissions parlementaires peuvent se constituer à titre permanent, spécial, temporaire et mixte.

Lors de l'élaboration du Règlement intérieur d'une chambre parlementaire ou d'une Assemblée provinciale, il est créée les commissions permanentes pour fonctionner toute la durée de la législature<sup>15</sup>. A l'Assemblée nationale tout comme au Sénat, il y a commissions permanentes<sup>16</sup>. Les dispositions réglementaires obligent chaque Député national et Sénateur de faire partie d'une des Commissions ou sous-commissions permanentes<sup>17</sup>.

formation de renforcement des capacités à l'intention des institutions parlementaires, Kinshasa, PNUD, 2012, p. 132.

<sup>7</sup> En ce qui concerne la définition de chacune de ces lois, lire BOSHAB E., *Droit constitutionnel*, Cours photocopié de G1 Droit, UNIKIN, 2012-2013, pp. 208-209.

<sup>8</sup> Voir les articles 129 et 143 de la constitution du 18 février 2006, op.cit.

<sup>9</sup> Voir l'article 113 de la Constitution du 18 février 2006, op.cit. Lire aussi l'article 7 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, *JORDC*, 52<sup>ème</sup> année, 12 octobre 2011.

<sup>10</sup> Voir l'article 36 du RIAN et l'article 35 du Règlement intérieur du Sénat du 16 octobre 2008, *JORDC* 49<sup>ème</sup> année, 16 octobre 2008.

<sup>11</sup> Voir l'article 113 al. 1 de la Constitution du 18 février 2006, op.cit.

<sup>12</sup> Voir l'article 37 al. 2 du RIAN, op.cit.

<sup>13</sup> KAPANGA MUTOMBO F., *Comment faire le lobbying parlementaire. Guide de la participation citoyenne à l'élaboration des lois*. Palais du Peuple, 1<sup>ère</sup> Ed., Kinshasa, 2012, p.23.

<sup>14</sup> L'idéal d'un Etat de droit moderne s'inscrit dans un double critère : formel, qui met l'accent sur l'édiction des règles juridiques devant régir toute la vie étatique. Le critère matériel ou substantiel de l'Etat de droit voudrait que les règles juridiques édictées dépassent le stade de la fiction pour devenir une réalité, c'est-à-dire être au service de l'Etat et des particuliers. Lire à ces propos ODIMULA LOFUNGUSO KOS'ONGENYI L., *La justice constitutionnelle à l'épreuve de la juridicisation de la vie politique en droit positif congolais*, Thèse de doctorat en droit public, UNIKIN, 2013, p.354.

<sup>15</sup> Voir l'article 38 du Règlement Intérieur de l'Assemblée provinciale de Lualaba du 03 mars 2016, *JORDC*, Numéro spécial, 57<sup>ème</sup> année, 05 juin 2016.

<sup>16</sup> Ces commissions permanentes sont prévues aux articles 36 du RIAN et 35 du Règlement intérieur du Sénat, op.cit.

<sup>17</sup> Voir l'article 38 al. 2 du RIAN. Voir aussi l'article 38 al. 2 du Règlement intérieur du Sénat, op.cit.

Les Commissions spéciales et temporaires sont des groupes de travail créés par les chambres parlementaires pour examiner des questions spécifiques et ponctuelles ne relevant ni des Commissions permanentes ni du contrôle parlementaire<sup>18</sup>. A la différence de la première catégorie, il sied de souligner que l'initiative de création d'une Commission spéciale ou temporaire peut provenir de la plénière, du Bureau de la chambre parlementaire, d'un Groupe parlementaire, d'un Député ou du Gouvernement<sup>19</sup>. Leurs membres sont désignés par les Groupes politiques et les Groupes provinciaux proportionnellement à leur importance numérique en rapport avec l'effectif du Sénat<sup>20</sup>.

Au-delà des Commissions permanentes, spéciales et temporaires, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent créer des Commissions mixtes paritaires « pour concilier les points de vue lorsqu'elles sont en désaccord au sujet d'une question sur laquelle elles doivent adopter la même décision en termes identiques »<sup>21</sup>. Les membres de cette Commission sont composés par les Sénateurs et les Députés nationaux proportionnellement à l'effectif requis en fonction de l'importance de la question à lui soumettre.

L'ossature de cette étude comporte outre l'introduction et la conclusion qui la solde, en 2 points. Le premier aborde le rôle technique des commissions parlementaires dans l'élaboration des lois et le second aborde la discussion et l'adoption définitive des lois au parlement.

## I. LE RÔLE TECHNIQUE DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES DANS L'ÉLABORATION DES LOIS

Les Commissions parlementaires sont instituées pour appuyer techniquement le Parlement à accomplir honorablement ses attributions. A cet égard, elles donnent leurs avis sur toutes les questions soumises à leur délibération par la Plénière d'une chambre ou par le Bureau de la Chambre dont elles relèvent.

De manière globale, elles procèdent par l'examen technique des textes de loi qui leur sont soumis (A), puis à l'analyser les amendements de ceux-ci (B), avant de les adopter (C).

### 1.1. L'examen technique des textes de loi en commission de manière globale

Conformément aux dispositions de la Constitution du 18 février 2006 et celles des Règlements intérieurs des chambres parlementaires, l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement, à chaque député et à chaque sénateur. L'initiative de loi émanant d'un député ou d'un sénateur est dénommée proposition de loi tandis que celle émanant du Gouvernement s'appelle projet de loi<sup>22</sup>. Cependant, dans la pratique, « on assiste à une certaine prépondérance gouvernementale en matière de production législative qui s'est souvent accompagnée du déclin de l'initiative parlementaire »<sup>23</sup>.

Une fois déposés à l'une ou l'autre des Chambres parlementaires, les projets ou proposition de loi sont soumis à la Conférence des Présidents pour leur inscription au calendrier de la session<sup>24</sup>.

A moins que l'Assemblée plénière n'en décide autrement, une fois inscrits au calendrier de la session et présentés à l'ordre du jour par le président de la séance plénière de la chambre parlementaire, les projets ou propositions de loi font l'objet d'un débat général et, le cas échéant, « sont envoyés, pour examen, à la Commission permanente compétente ou à la sous-Commission compétente ». Ainsi, l'envoi des textes de loi en Commission pour un examen technique est une

<sup>18</sup> Voir l'article 41 al. 1 du RIAN, op.cit.

<sup>19</sup> Voir l'article 41 al. 1 du RIAN, op.cit. Voir aussi l'article 43 al. 1 du RIAN, op.cit.

<sup>20</sup> Voir l'article 46 du Règlement intérieur du Sénat, op.cit.

<sup>21</sup> Voir l'article 113 al. 1 de la constitution du 18 février 2006, op.cit.

<sup>22</sup> Voir l'article 130 al. 1 de la constitution du 18 février 2006 ; article 122 du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale ; l'article 112 du Règlement Intérieur du Sénat, op.cit.

<sup>23</sup> ESAMBO KANGASHE J.-L., *La constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Bruxelles, Bruylant-Académia, Louvain-la-Neuve, Bibliothèque de Droit africain, 2010, p.128.

<sup>24</sup> Voir l'article 127 al. 1 du RIAN ; article 116 du Règlement Intérieur du Sénat, op.cit.

« *question d'opportunité* »<sup>25</sup>, puisqu'il peut arriver que certains textes de loi soient adoptés sans que l'Assemblée plénière ne décide de leur envoi en commission pour examen. Toutefois, pour certains textes de loi comme le projet de loi de finances et le texte de loi de révision constitutionnelle, leur examen en Commission s'avère obligatoire.

Ainsi, lorsque l'Assemblée plénière décide d'envoyer le texte de loi en Commission, pour examen, il appartient au Président de séance, de fixer la date à laquelle la Commission présente son rapport<sup>26</sup>. A cet égard, l'étape de l'examen du dit texte article par article, en séance plénière, ne se fera qu'après le dépôt du rapport par cette Commission.

En effet, la Commission chargée de l'examen technique d'un texte de loi, par le biais de son Président, invite tous les membres à prendre part à une plénière, aux fins de la préparation technique du texte de loi sous-examen. Avant de procéder à la discussion du texte de loi, la Commission reçoit tous les amendements formulés par les Députés ou les Sénateurs, selon le cas.

Le débat général s'engage après présentation de l'économie du texte de loi par son auteur au sein de la Commission saisie du texte par la plénière<sup>27</sup>. Par rapport au texte initial, les membres de la Commission vont donc revoir le texte de loi pour tenter de lui donner un contenu qu'il faut, en examinant article par article tel que conçu par son auteur ou adopté par la plénière pour recevabilité, avant son envoi en Commission.

Après avoir examiné le texte de loi de manière globale, la Commission peut conclure à l'adoption ou à la non-adoption de ce texte de loi. En effet, la non-adoption d'un texte de loi par la Commission donne lieu à plusieurs raisons dont voici certaines : l'incohérence générale de forme et de fond du texte de loi, la mauvaise orientation du texte par son auteur (le texte de loi est initié dans un domaine autre que celui dans lequel il devait être initié) ; l'inopportunité d'élaboration d'un texte de loi dans un domaine quelconque (un texte fantaisiste).

Dans l'hypothèse où la Commission conclut à la non-adoption du texte de loi soumis à sa compétence, elle dépose son rapport au Bureau de la chambre dont elle relève. En séance plénière de cette chambre, le Président de la séance plénière invite son Président à expliquer le bien-fondé du rejet du texte de loi soumis à son examen. A cet effet, elle, après la clôture du débat général, doit se prononcer par vote<sup>28</sup>. A l'issue de ce vote, ce même texte peut, de nouveau, être renvoyé en Commission qui doit présenter son nouveau rapport<sup>29</sup>.

### **1.2. Le traitement des amendements du texte de loi en commission**

Par définition, « *l'amendement est une proposition qui ajoute à la proposition initiale, en retranche ou en modifie une ou plusieurs parties* »<sup>30</sup> d'un texte juridique. En droit constitutionnel, on entend par amendement, « *la modification proposée à un texte de loi au cours de sa discussion à l'Assemblée nationale ou au Sénat* »<sup>31</sup>. En revanche, les sous-amendements sont des modifications faites aux amendements d'un texte juridique en cours de discussion.

Conformément aux dispositions des Règlements des chambres parlementaires, « *Tout député ou Sénateur peut présenter ses amendements ou sous-amendements aux textes en discussion. Les membres du Gouvernement ont le droit de proposer des amendements aux propositions de loi en discussion, mais ils ne participent pas au vote* »<sup>32</sup>.

Dans la pratique, « *les amendements et les sous-amendements sont formulés par écrit, signés et déposés, selon le cas, au Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat ou encore au Bureau de la*

<sup>25</sup> Voir l'article 118 al. 2 du Règlement Intérieur du Sénat et l'article 127 al. 2 du RIAN, op.cit.

<sup>26</sup> Voir l'article 129 al. 4 du RIAN, op.cit.

<sup>27</sup> Voir l'article 129 al. 2 du RIAN, op.cit.

<sup>28</sup> Voir l'article 130 al. 1 in fine du RIAN, op.cit.

<sup>29</sup> <sup>29</sup> Voir l'article 130 al. 2 du RIAN, op.cit.

<sup>30</sup> Voir l'article 71 al. 2 du RIAN, op.cit.

<sup>31</sup> LADEGAILLERIE V., *Lexique de termes juridiques*, Paris, Editions Annaxagora, collection numérique, 1992, p.16. Document disponible sur [www.anaxagora.net](http://www.anaxagora.net)

<sup>32</sup> Voir l'article 133 al. 1 et 2 du RIAN ; voir aussi l'article 126 du Règlement intérieur du Sénat, op.cit.



*Commission ou de la sous-commission, au moins 24 heures avant la discussion générale, sauf cas d'urgence* »<sup>33</sup>.

Lorsque la Commission reçoit tous les amendements et/ou les sous-amendements, elle procède à leur examen. Le traitement de ceux-ci peut aboutir soit à la reformulation des dispositions de la loi (I), ou soit au rejet tout simplement de certains amendements (II).

#### 1.2.1. La reformulation des dispositions

L'opération du traitement des amendements et des sous-amendements formulés par les Députés nationaux ou Sénateurs, selon le cas, sur un texte de loi, constitue une étape très complexe et technique au sein d'une Commission chargée d'élaborer ce texte. Avant de procéder au traitement des amendements ou de sous-amendements du texte de loi, la Commission examine les articles successivement chacun d'eux. Chaque article est mis aux voix séparément<sup>34</sup>.

Concrètement, si un article fait l'objet d'un ou de plusieurs amendements, il est procédé de la manière suivante :

- le Rapporteur donne lecture des ou de l'amendement ou du sous-amendement ;
- le Président de la Commission donne la suite réservée à l'amendement;
- si l'auteur de l'amendement n'est pas satisfait, il défend le bien-fondé de sa proposition;
- si nécessaire la Commission donne encore des précisions ;
- l'amendement ou le sous-amendement est mis aux voix<sup>35</sup>.

Ainsi, le Président demande à chacun des membres de la Commission de donner son point de vue sur chaque amendement afin de retenir un ou deux d'entre eux qui feront l'objet d'un débat général ou de discussion en plénière de la Commission. Ici, la Commission fait un travail de filtrage des amendements pour ne retenir que celui ou ceux qui ont été bien formulés, dans le sens de donner un contenu qu'il faudrait à l'article amendé.

A cet égard, lorsque la Commission retient plus d'un amendement sur un article, elle fait un effort de reformuler ou retravailler lesdits amendements, dans le but d'élaborer un amendement permettant d'aboutir à un contenu consistant de l'article. A ce niveau, la Commission peut faire la jonction, s'il échet, de certains amendements sur le même article.

Toutefois, la réserve sur un article, un amendement ou un sous-amendement tendant à modifier l'ordre de la discussion peut toujours être exprimée. Elle l'est de droit à la demande du Président de l'Assemblée nationale ou de la Commission compétente<sup>36</sup>.

En plus, au cas où il n'existe aucun amendement formulé par les parlementaires au texte de loi soumis à la Commission, il appartient à celle-ci de les formuler dans le sens de l'enrichir, afin de lui donner un contenu législatif adoptable.

#### 1.2.2. Le rejet de certains amendements et/ou sous-amendement

Le rejet des amendements et/ou des sous-amendements d'un texte de loi, c'est un procédé qui consiste à écarter, du champ d'examen, « *tout amendement ou sous-amendement mal formulé ou mal conçu ou encore un amendement qui ne comporte pas un contenu clair et convaincant, ou tout simplement un amendement fantaisiste* ».

En vertu de la Constitution, « *Les amendements au projet de loi de finances ne sont pas recevables lorsque leur adoption a pour conséquence, soit une diminution des recettes, soit un accroissement des dépenses, à moins qu'ils ne soient assortis de propositions compensatoires*<sup>37</sup>. De même, conformément au Règlement intérieur du Sénat, « *les amendements formulés par les Sénateurs ne sont pas recevables lorsque leur adoption a pour conséquence soit la diminution des ressources publiques, soit la*

<sup>33</sup> Voir l'article 133 al. 3 du RIAN, op.cit.

<sup>34</sup> Voir l'article 131 al. 1 du RIAN, op.cit.

<sup>35</sup> Voir l'article 131 al. 2 du RIAN, op.cit.

<sup>36</sup> Voir l'article 132 al. 1 et 2 du RIAN, op.cit.

<sup>37</sup> Voir l'article 127 de la constitution du 18 février 2006, op.cit.

création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient assortis de propositions dégageant les recettes ou les économies correspondantes »<sup>38</sup>. A cet effet, la Commission chargée d'examiner un texte de loi doit y veiller lors du traitement de ces amendements.

Outre ces cas de rejet d'amendements, la Commission en charge de l'examen technique d'un texte de loi a le droit de rejeter aussi tout amendement et sous-amendement d'un article qui lui paraît peu clair, peu consistant, peu convaincant ou encore un amendement similaire, à défaut de procéder à la jonction.

A cet effet, décidant de son rejet, la Commission a le devoir de fournir à la Plénière de la chambre dont elle relève des justifications y relatives. Ce qui revient à conclure qu'à chaque amendement non-pris en compte au texte de loi, la Commission doit justifier son rejet en séance plénière de la chambre parlementaire concernée.

### **1.3. L'adoption du texte de loi en Commission**

A l'issue de l'opération du traitement des amendements et/ou des sous-amendements, la Commission procède à l'adoption du texte de loi article par article, puis à son adoption générale. D'abord, la délibération doit porter sur les amendements ou sous-amendements apportés au texte de loi. Après avoir épuisé le débat général tant sur l'adoption des amendements ou sous-amendements, que sur article par article, la Commission adopte le texte de loi à la majorité absolue des membres présents.

Une fois adopté le texte de loi de manière générale, la Commission dépose son rapport au Bureau de la chambre parlementaire dont elle relève. Cela permet à la Plénière de la Chambre concernée de procéder à sa discussion.

## **II. DISCUSSIONS ET ADOPTION DÉFINITIVE DES LOIS AU PARLEMENT**

Une fois que le rapport est déposé à la Chambre concernée, le rôle de la Commission chargée d'examiner un texte de loi est toujours de mise à l'Assemblée plénière lors des discussions et adoption de ce texte de loi (A). Il est aussi question d'aborder l'apport de la Commission mixte paritaire dans l'adoption des lois par une chambre, mais dont l'autre chambre les adopte en des termes différents (B).

### **2.1. Le rôle explicatif et technique de la Commission en séance Plénière d'une chambre lors de discussion et de l'adoption des lois**

Malgré le dépôt de son rapport de texte de loi, la Commission n'est toujours pas déliée de son devoir technique, lors de discussions et adoption définitive dudit texte de loi par la Plénière d'une chambre. La Plénière de la Chambre dont relève la Commission procède à sa recevabilité, avant de débattre sur le fond du rapport.

En effet, la discussion des textes de loi comporte un débat général et une discussion article par article. Le débat général s'engage après la présentation de l'exposé des motifs par l'auteur de texte de loi ou par la Commission chargée à cet effet. Le débat général se termine soit par l'adoption de principe de l'ensemble du texte proposé, soit par son renvoi en Commission compétente, soit par une résolution de renvoi à une Commission saisie du fond, soit par la non-adoption<sup>39</sup>.

Si le débat général aboutit par l'adoption de principe de l'ensemble du texte de loi proposé, il est procédé à l'examen des articles de celui-ci, c'est-à-dire, chaque article est mis aux voix séparément<sup>40</sup>. A ce niveau, la Commission explique, techniquement, à la Plénière le pourquoi de son choix ou du maintien d'un amendement ou sous-amendement et le rejet des autres amendements ou sous-amendements se rapportant aux articles du texte de loi.

C'est pourquoi, si un article du texte de loi fait l'objet d'un ou de plusieurs amendements ou sous-amendements, la procédure à appliquer sera celle prévue à l'article l'article 124 du Règlement intérieur du Sénat.

<sup>38</sup> Voir l'article 127 du Règlement intérieur du Sénat, op.cit.

<sup>39</sup> Voir l'article 122 al. 1-3 du Règlement intérieur du Sénat et l'article 129 du RIAN, op.cit.

<sup>40</sup> Voir l'article 131 al. 1 du RIAN et de l'article 124 du Règlement intérieur du Sénat, op.cit.

Après cette étape, le Président de la séance demande à la Plénière de la chambre parlementaire d'adopter le texte de loi ou, s'il échet, de renvoyer certains de ses articles et amendements en Commission ayant examiné ce texte, lorsque le Député ou le Sénateur émet « *la réserve sur un article, un amendement ou sous-amendement dont l'objet est de nature à modifier l'ordre de la discussion, peut toujours être exprimée* »<sup>41</sup>. Dans ce cas, dans l'intérêt de la discussion, le Président de la Plénière de la chambre précise les conditions dans lesquelles la discussion sera poursuivie<sup>42</sup>.

De ce qui précède, la Commission réexamine l'article et les amendements du texte de loi lui soumis, dans le but de dégager un sens réel et cohérent en même de corroborer avec le reste du texte de loi. Après débat général, la Commission adopte le texte de l'article et présente le rapport au Bureau de chambre dont elle relève. Le Président de la séance plénière soumet de nouveau l'article examiné par la Commission au débat et ce, conformément aux dispositions de l'article 132 alinéa 3<sup>ème</sup> du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale et de l'article 125 alinéa 3<sup>ème</sup> du Règlement intérieur du Sénat.

A l'issue de ce débat, le texte de loi est soumis à l'adoption définitive par chambre. La loi ainsi adoptée par elle est transmise à l'autre chambre pour examen, délibération et adoption<sup>43</sup>. La chambre saisie d'une loi adoptée par l'autre chambre l'adopte soit en des termes identiques ou soit en des termes divergents. Si elle est adoptée, dans la première hypothèse, dans les six jours de son adoption, la loi est transmise, pour sa promulgation, au Président de la République par le Président de la dernière Chambre qui a adopté le texte en des termes identiques... le Premier ministre en reçoit ampliation<sup>44</sup>. Dans la seconde hypothèse, il est créé la Commission mixte paritaire pour tenter de concilier les points de vue divergents.

## **2.2. L'apport de la Commission mixte paritaire dans le processus législatif**

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté en des termes identiques par chaque Chambre, une Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte commun est mise en place par les deux Bureaux<sup>45</sup>.

Au niveau de la Commission mixte paritaire, les Sénateurs et les Députés nationaux peuvent proposer des amendements ou des sous-amendements d'un texte de loi en discussion. Le texte élaboré par la Commission mixte paritaire est soumis à chacune des chambres pour son adoption<sup>46</sup>.

A cet effet, si la Commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte unique ou si ce texte commun n'est pas approuvé dans les conditions prévues à l'alinéa 3 de l'article 135 de la Constitution du 18 février 2006, l'Assemblée nationale statue définitivement. Dans ce cas, la plénière de l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la Commission mixte paritaire, soit le dernier texte voté par elle, modifié, le cas échéant, par un ou plusieurs amendements adoptés par le Sénat<sup>47</sup>.

Dans les six jours de son adoption, la loi est transmise, pour sa promulgation, au Président de la République par les Présidents des deux Chambres lorsque le texte élaboré par la Commission mixte paritaire a été voté par les deux Chambres ou encore par le Président de l'Assemblée nationale si celle-ci a statué définitivement<sup>48</sup>.

La loi ne peut être promulguée que si elle a été déclarée conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle qui se prononce dans les trente jours de sa saisine. Toutefois, à la

---

<sup>41</sup> Voir l'article 125 du Règlement intérieur du Sénat et l'article 132 al. 1 du RIAN, op.cit.

<sup>42</sup> Voir l'article 132 al. 3 du RIAN, op.cit.

<sup>43</sup> Voir l'article 121 al. 2 du Règlement intérieur du Sénat et l'article 128 al. 2 du RIAN, op.cit.

<sup>44</sup> Voir l'article 135 du RIAN, op.cit.

<sup>45</sup> Voir les articles 113 al. 1 de la Constitution du 18 février 2006, 134 al. 2 du RIAN et 128 al. 2 du Règlement intérieur du Sénat, op.cit.

<sup>46</sup> Voir l'article 134 al. 3 du RIAN et l'article 128 al. 3 du Règlement intérieur du Sénat, op.cit.

<sup>47</sup> Voir l'article 134 al. 4-5 du RIAN et l'article 128 al. 4-5 du Règlement intérieur du Sénat, op.cit.

<sup>48</sup> Voir l'article 135 du RIAN, op.cit.



demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. Passé ces délais, la loi est réputée conforme à la Constitution<sup>49</sup>.

Par ailleurs, dans un délai de quinze jours après la transmission, le Président de la République peut demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée. Le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat en informe l'Assemblée plénière. Celle-ci décide de son examen directement en plénière ou de son envoi en Commission<sup>50</sup>.

En effet, du point de vue empirique, les raisons qui poussent le Président de la République à demander au Parlement de procéder à une seconde lecture de la loi, lui transmise pour promulgation, peuvent être juridiques ou politiques.

Du point de vue juridique, la demande de la seconde lecture d'une loi par le Chef de l'Etat au Parlement pourrait être justifiée notamment par l'éventuelle existence de certaines incohérences ou contradictions des dispositions de cette loi qui auraient échappé à la sagesse et à l'intelligence juridique des parlementaires. Dans cette hypothèse, à défaut d'une demande au Parlement de procéder à une seconde lecture de la loi lui transmise pour promulgation, « *le Président de la République peut saisir la Cour constitutionnelle d'un recours visant à faire déclarer une loi à promulguer non conforme à la Constitution* »<sup>51</sup>.

Sur le plan politique, le Président de la République peut avoir un programme, un projet ou une action politique à réaliser dont la loi lui transmise, pour promulgation, pourrait garantir sa sécurité juridique. Il serait, dès lors, nécessaire voire impérieux, pour lui, de demander au Parlement de revoir certaines dispositions de la loi pour permettre en ce que le programme ou le projet politique ait une sécurité juridique, lors de son exécution.

Les lois publiées dans le Journal Officiel sont revêtues du sceau de l'Etat<sup>52</sup>. La loi entre en vigueur trente jours après sa publication au Journal Officiel, à moins qu'elle n'en dispose autrement<sup>53</sup>.

## CONCLUSION

Au cœur de cette étude, la préoccupation fondamentale a été celle de dégager la quintessence du rôle des Commissions parlementaires dans l'élaboration des lois en droit positif congolais. Le processus de la fonction législative comporte non seulement des étapes, mais aussi des organes qui, chacun en qui le concerne, y intervient.

Les Commissions parlementaires sont des groupes de travail qui aident techniquement les chambres parlementaires à accomplir, avec efficacité, les missions qui leur sont attribuées par la Constitution de la RDC du 18 février 2006 et telles qu'explicitées par leurs Règlements intérieurs respectifs. Ces Commissions peuvent être permanentes, spéciales, temporaires et mixtes paritaires, elles peuvent être subdivisées en sous-commissions.

Ces Commissions parlementaires procèdent techniquement à l'examen des textes de loi soumis à leur compétence. Une fois envoyés en Commission pour un examen technique approfondi, les textes de loi sont adoptés ou rejetés et ce, après avoir engagé un débat général et des vives discussions. Un rapport est déposé au Bureau de la Chambre dont elle relève. Dans l'une ou l'autre hypothèse, la Commission doit expliquer la décision prise.

Par ailleurs, la Commission continue à jouer son rôle technique et explicatif lors des débats et discussions d'un texte de loi en Assemblée plénière d'une chambre. A ce niveau, elle doit justifier le choix porté sur telle ou telle reformulation des dispositions du texte de loi et le maintien ou le rejet de certains amendements et/ou sous-amendements y apportés.

---

<sup>49</sup> Voir l'article 139 al. 2 de la constitution du 18 février 2006, op.cit.

<sup>50</sup> Voir l'article 137 al. 1 de la constitution du 18 février 2006 ; article 130 al. 1-2 du Règlement intérieur du Sénat et l'article 137 al. 1-2 du RIAN, op.cit.

<sup>51</sup> Voir l'article 139 de la Constitution du 18 février 2006, op.cit.

<sup>52</sup> Voir l'article 141 de la constitution du 18 février 2006, op.cit.

<sup>53</sup> Voir l'article 142 de la constitution du 18 février 2006, op.cit.

Tout bien considéré, compte tenu de la technicité, de la complexité, de la qualité et de la quantité du travail législatif, il convient d'affirmer que les Commissions parlementaires jouent un rôle inéluctable dans la mise en œuvre de la fonction législative.

## **BIBLIOGRAPHIQUE**

### **I. textes officiels**

- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18 février 2006, JORDC, 52<sup>ème</sup> année, numéro spécial, Kinshasa-05 février 2011.
- Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, JORDC, 52<sup>ème</sup> année, 12 octobre 2011.
- Règlement Intérieur de l'Assemblée provinciale de Lualaba du 03 mars 2016, JORDC, Numéro spécial, 57<sup>ème</sup> année, 05 juin 2016.
- Règlement intérieur du Sénat du 16 octobre 2008, JORDC 49<sup>ème</sup> année, 16 octobre 2008.

### **II. Ouvrages**

- ESAMBO KANGASHE J.-L., *La constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Bruxelles, Bruylant-Académia, Louvain-la-Neuve, Bibliothèque de Droit africain, 2010.
- KAPANGA MUTOMBO F., *Comment faire le lobbying parlementaire. Guide de la participation citoyenne à l'élaboration des lois*. Palais du Peuple, 1<sup>ère</sup> Ed., Kinshasa, 2012.
- LADEGAILLERIE V., *Lexique de termes juridiques*, Paris, Editions Annaxagora, collection numérique, 1992. Document disponible sur [www.anaxagora.net](http://www.anaxagora.net)
- MUKENDI WAFWANA E. et alii, *Les constitutions de la République Démocratique du Congo. De 1908 à 2011*, Collection Juridoc, Kinshasa/RDC, Editions Juricongo-2014.

### **III. Thèse de doctorat, article de revue, cours photocopié et autre document**

- ODIMULA LOFUNGUSO KOS'ONGENYI L., *La justice constitutionnelle à l'épreuve de la juridicisation de la vie politique en droit positif congolais*, Thèse de doctorat en droit public, UNIKIN, 2013.
- BOSHAB E., *Droit constitutionnel*, Cours photocopié de G1 Droit, UNIKIN, 2012-2013.
- TABALO B., « De l'organisation des missions et des procédures parlementaires en République Démocratique du Congo », in *Consolidation du cadre démocratique en République Démocratique du Congo*, Module de formation de renforcement des capacités à l'intention des institutions parlementaires, Kinshasa, PNUD, 2012.