ASSEMBLEE NATIONALE
......
SECRETARIAT GENERAL
.....
SECRETARIAT GENERAL ADJOINT
......
DIRECTION DES AFFAIRES LEGISLATIVES

DE LA COOPERATION INERPARLEMENTAIRE

REPUBLIQUE DU CONGO Unit é* Travail*Progrès

ET DES RELATIONS INTERNATIONALES

INTRODUCTION

Depuis l'accession du Congo à la souveraineté internationale en 1960, le monocamérisme a toujours caractérisé le Parlement. Cette donne a changé avec l'avènement de l'ère démocratique en 1992 ayant consacré le bicamérisme, malgré une parenthèse de cinq ans (1998-2002), période pendant laquelle le Parlement de transition était constitué d'une seule chambre.

Les procédures et pratiques parlementaires décrites ci-dessous tirent leur substance du Parlement bicaméral institué par la Constitution du 20 janvier 2002.

En effet, aux termes de l'article 89 de la Constitution, le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat

Ces deux chambres cohabitent dans les mêmes locaux du Palais du Parlement. Elles n'ont pas le même corps électoral, puisque l'Assemblée nationale est élue au suffrage universel direct, tandis que le Sénat l'est au suffrage universel indirect.

Par ailleurs, le Sénat est une assemblée pérenne ; les Sénateurs élus pour six ans sont renouvelés de moitié tous les trois ans. Un tirage au sort effectué par le Bureau d'âge au début de la première session détermine chaque moitié à renouveler. L'Assemblée nationale par contre est élue pour cinq ans.

Dans le cadre législatif, tout projet ou toute proposition de loi est examiné successivement par les deux chambres en vue de l'adoption d'un texte identique.

Toutefois, on relève quelques points spécifiques concernant chacune des deux assemblées.

- En cas de désaccord entre les deux chambres après une lecture par chaque assemblée et en cas d'échec de la commission mixte paritaire mise en œuvre par le Président de la République, l'Assemblée nationale statue définitivement (art. 124, Constitution).
- Seule l'Assemblée nationale est habilitée à transmettre au Président de la République, tout texte de loi devenu définitif après examen par chaque assemblée (art. 83, Constitution).
- Les projets de loi de finances et de règlement, ainsi que ceux à caractère économique et financier sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, alors que ceux relatifs aux collectivités territoriales sont examinés prioritairement par le Sénat.

CHAPITRE 1: SOURCES DU DROIT PARLEMENTAIRE

SECTION 1: LES SOURCES ECRITES

1.1. La Constitution

Parmi les sources les plus formelles, il y a la loi constitutionnelle qui édicte les normes juridiques supérieures de l'Etat.

La constitution du 20 janvier 2002 énonce les principes fondamentaux de la République, définit les droits et les devoirs des citoyens et fixe les normes d'organisation et les règles de fonctionnement de l'Etat congolais. Elle consacre deux titres (VI et VII) au pouvoir législatif et à ses rapports avec le pouvoir exécutif.

1.2. Les dispositions organiques

Il s'agit des lois définies comme telles dans la Constitution, ayant pour objet selon la procédure particulière que celle-ci détermine, de préciser ou de compléter les dispositions du texte Constitutionnel.

A ce titre, la Constitution congolaise prescrit l'intervention d'une disposition organique en ce qui concerne entre autres :

- l'élection du Président de la République ;
- le statut et le fonctionnement des chambres du Parlement ;
- le statut et le fonctionnement des organes prévus dans la Constitution ;
- l'organisation et le fonctionnement des Forces Armées.

1. 3. Les règlements intérieurs

Ce sont des normes qui s'analysent comme une résolution propre à une assemblée et votée par elle. Ils regroupent l'ensemble des prescriptions relatives à ses travaux, à la composition et aux attributions de ses organes.

Les règlements comprennent également les mesures d'ordre interne : mode de désignation des organes de l'assemblée, discipline des délibérations, temps de parole, description des procédures à suivre pour le bon ordre des discussions.

Ils ont force de loi, sont initiés par une commission spéciale au sein de chaque chambre, et soumis à l'approbation de la plénière avant d'être transmis à la Cour Constitutionnelle pour un avis de conformité.

Certes, les Règlements Intérieurs n'ont aucune valeur constitutionnelle ; toutefois, les constituants ont fait passer dans le domaine constitutionnel, les principes de la navette, le régime des sessions et la fixation de l'ordre du jour.

SECTION 2: LES SOURCES NON ECRITES (pratiques. coutume)

Pratiques et coutume constituent les deux éléments essentiels des normes non écrites du droit parlementaire. Elles émanent des délibérations des assemblées ou des décisions prises par certains de leurs organes (Bureau, Conférence des Présidents, Comité de Coordination, Groupes Parlementaires et Commissions Permanentes).

Elles contribuent ainsi à rendre plus souple la règle écrite, en interprétant, complétant ou précisant les modalités de sa mise en œuvre

SECTION 3: LA JURISPRUDENCE DES COURS CONSTITUTIONNELLES

Elle concourt inéluctablement à la formation du droit parlementaire congolais, dans la mesure où le Règlement Intérieur de chaque assemblée ou les éventuelles modifications, sont soumis à un examen préalable de constitutionnalité avant ou après adoption d'une part.

D'autre part, une disposition du règlement intérieur déclarée contraire à la Constitution ne peut être mise en application. Dans ce cas de figure, les décisions de la Cour Suprême sont assorties de précision liées aux modalités de mise en œuvre des dispositions visées ou attaquées.

Par ailleurs, tout projet de loi requiert l'avis de conformité à la Constitution émis par la Cour Suprême avant d'être transmis au parlement.

CHAPITRE II: LE MANDAT PARLEMENTAIRE

SECTION 1 : GENERALITES (nature juridique, caractères)

1.1. Nature juridique

Comme il a été mentionné plus haut, la durée du mandat des députés est de cinq ans; ils sont rééligibles. Celle du mandat des Sénateurs est de six ans, le Sénat étant renouvelable tous les trois ans de moitié.

Les mandats de député et de Sénateur peuvent être prolongés par la Cour Constitutionnelle en cas de circonstances exceptionnellement graves empêchant le déroulement normal des élections. La Cour Constitutionnelle est saisie par le Président de la République.

Les dits mandats commencent le deuxième mardi suivant leur élection. Le mandat des députés prend fin à l'entrée en fonction de la nouvelle Assemblée. Les élections ont lieu vingt jours au moins, et cinquante jours, au plus avant l'expiration du mandat des députés (article 92 et 93 de la Constitution).

1.2. Caractères

Les caractéristiques du mandat parlementaire au Congo sont spécifiques à chaque chambre.

Au niveau de l'Assemblée nationale, chaque député est le représentant de la Nation tout entière et tout mandat impératif est nul (article 90 de la Constitution).

Quant au Sénat, les Sénateurs représentent les collectivités territoriales de la République. Ils exercent en outre la fonction de Modérateur et de Conseil de la Nation (article 90 de la Constitution).

L'indépendance du mandat du député l'est aussi pour le Sénateur, puisqu'une disposition du règlement intérieur du Sénat stipule : « Est interdite la constitution de groupe tendant à s'identifier dans la forme, dans l'action ou d'une manière quelconque, à une ethnie, à un département, à une religion ou à une secte ».

La loi n° 9 - 2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale fixe le nombre de sièges à l'Assemblée nationale à 13 7. Un décret en Conseil des ministres fixe les différentes circonscriptions électorales.

La même loi fixe à soixante six le nombre de sièges au Sénat à raison de six par département ou commune autonome. La répartition des sièges est fixée par voie réglementaire ainsi qu'il suit :

- département : 45 à 65 sièges ;
- commune avec arrondissement : 45 à 99 sièges ;
- commune sans arrondissement : 25 à 35 sièges.

SECTION 2: LES REGIMES ELECTORAUX

§ 1 : Les modes de scrutin

Les députés sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Est déclaré élu, au premier tour, le candidat qui obtient la majorité absolue des suffrages exprimés.

Est déclaré élu, au second tour, la candidat qui obtient le plus grand nombre des suffrages exprimés (art. 66, Loi Electorale).

Les Sénateurs quant à eux sont élus au suffrage universel indirect par un collège électoral pour six ans au scrutin uninominal majoritaire à un tour (art. 73, Loi Electorale).

Le collège électoral est composé des conseils de département et de commune (art. 74, Loi Electorale).

Les candidats aux élections législatives et sénatoriales sont présentés par les partis politiques ou les groupements politiques.

Les candidats indépendants peuvent aussi se présenter.

§ 2 : Les inéligibilités

Ne sont pas éligibles aux élections législatives et sénatoriales, les personnes condamnées, lorsque la condamnation empêche d'une manière définitive leur inscription sur la liste électorale.

Sont également inéligibles:

- les individus condamnés pour crimes ou délits, corruption active ou passive en matière électorale ;
- les personnes pourvues d'un conseil judiciaire.

Ne peuvent être candidats, dans aucune circonscription électorale pendant l'exercice de leurs fonctions :

- les magistrats ;
- les agents de le force publique ;
- les administrateurs maires :
- les préfets ;
- les sous-préfets ;

- les secrétaires généraux des collectivités territoriales ;
- les membres de la commission nationale d'organisation des élections.

Néanmoins, tout magistrat, tout agent de la force publique, tout administrateur-maire, tout préfet; tout sous-préfet, tout secrétaire général d'une collectivité territoriale qui désire être candidat aux fonctions de député ou de sénateur demande à être mis en position de disponibilité pour une durée de deux ans à compter de la date de dépôt de sa déclaration de candidature (article 149, Loi électorale).

De même, les candidats âgés de moins de vingt cinq ans et de quarante cinq ans sont inéligibles respectivement aux élections législatives et aux élections sénatoriales.

§ 3 : La représentation des groupes spécifiques (minorités ethniques, religieuses...)

La Constitution du 20 janvier 2002 ainsi que la loi électorale présentement en vigueur permettent aux candidats de se présenter comme candidats indépendants tant aux élections législatives que sénatoriales. Cette disposition donne ainsi la possibilité à toutes les couches sociales du pays d'être élues au Parlement. Les groupes spécifiques (minorités ethniques, religieuses, ...) ne sont pas des entités organisées en tant que telles au Congo pour briguer les suffrages des élections.

§ 4 : Le financement des campagnes

Le financement des campagnes électorales n'est pas abordé par la législation congolaise, contrairement à celui des partis et des groupements politiques qui bénéficient d'un financement public et d'un financement privé.

Qu'il s'agisse des élections législatives ou sénatoriales, les dépenses liées à la propagande sont supportées par les candidats, les partis ou les groupements de partis qui les présentent ; aucun plafond des dépenses n'est fixé par l'Etat.

Aucun remboursement des dépenses de propagande n'est prévu.

§ 5 : La répartition du temps d'intervention dans les médias publics

Les dispositions de la loi n° 012 - 91 du 12 décembre 1991 fixant modalités d'accès des partis, des associations politiques et des groupements politiques à l'audiovisuel public ainsi que celles de la loi électorale, mettent un accent particulier sur l'équité.

Celle-ci se mesure par la durée, le moment et la fréquence d'intervention sur les antennes de la radio diffusion d'Etat et de la télévision d'Etat pour tous les partis, associations politiques et groupements politiques, dans les conditions techniques identiques. L'accès à l'audiovisuel public est gratuit.

SECTION 3: LA DUREE DU MANDAT

§ 1 : Principes

Les principes suivants caractérisent la durée du mandat parlementaire :

- l'annulation d'une élection : les candidats proclamés élus demeurent en fonction jusqu'à la date du prononcé de la décision par le juge constitutionnel ;
- la déchéance : elle est prononcée en cas de condamnation du parlementaire à une peine d'emprisonnement ferme pour crime ou délit volontaire ;
- la démission : elle a un caractère volontaire ;
- la démission d'office : elle est prononcée par la chambre dont relève le parlementaire à la requête du Bureau de cette chambre ;
- la prolongation d'une mission d'un Etat étranger au-delà de six mois ;
- le décès.

En cas de vacance de siège, il est procédé à des élections partielles dans la circonscription. Le Bureau de la chambre concernée se réunit et constate la vacance de siège. Le mandat d'une personne ayant été élue sénateur ou député à la suite d'une vacance de siège prend fin à la date d'expiration du mandat de son prédécesseur.

Il ne peut être procédé à une élection partielle dans le dernier semestre de la législature.

§ 2 : Remplacements

Le député est élu avec un suppléant appelé à le remplacer dans un certain nombre d'éventualités.

En cas de décès ou de démission de l'Assemblée nationale, le siège vacant est occupé par le suppléant du député décédé ou qui démissionne.

En cas d'incompatibilité, le député est remplacé également par son suppléant.

A la fin de l'incompatibilité, le député retrouve son siège à l'Assemblée nationale (art. 95, Constitution).

Le Sénateur par contre est élu sans suppléant. Son remplacement se fait en application de la loi n° 9 - 2005 du 23 mai 2005 fixant les conditions d'organisation des élections législatives et sénatoriales en cas de vacance de siège et complétant le titre II de la loi n° 9 - 2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale.

§ 3 : Dissolution:

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute ; le Sénat est une chambre permanente.

SECTION 4: LES PROTECTIONS

§ 1 : Incompatibilité avec les fonctions publiques électives et non électives

Le mandat de député et de sénateur est incompatible avec toute autre fonction à caractère public (art. 95, Const.).

Sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat parlementaire, les fonctions suivantes :

- membre du Gouvernement ;
- membre de la Cour Constitutionnelle ;
- membre du Conseil Economique et Social;
- membre du Conseil Supérieur de la Liberté de Communication ;
- membre de la Commission Nationale des Droits de l'Homme ;
- préfets ;administrateurs maires ;
- secrétaires généraux des collectivités territoriales ;
- directeur général ou directeur central d'administration publique ;
- trésorier payeur général ;
- membre des cabinets présidentiel et ministériel ;
- personnel diplomatique.

L'exercice des fonctions conférées par un Etat étranger ou une organisation internationale est également incompatible avec l'exercice d'un mandat parlementaire, sauf en cas d'agrément du chef du Gouvernement. Cet agrément n'est donné qu'après avis de la chambre à laquelle il appartient (art. 58, Loi Electorale).

§ 2 : Incompatibilités avec les fonctions privées

Les fonctions privées ne sont pas incompatibles avec le mandat parlementaire ; le cumul est donc admis avec les responsabilités exercées dans le secteur privé.

Cependant, il est interdit à tout député ou sénateur de faire ou de laisser figurer son nom, suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale.

De même, il est interdit au député ou au sénateur d'exciper de sa qualité dans l'exercice de quelque fonction que ce soit dans le but avoué ou non d'en tirer un avantage personnel... (art. 80, RI Sénat; art. 62, RI AIN).

§ 3 : Le cumul des mandats

Le cumul du mandat parlementaire est appliqué au Congo dans le cadre des activités privées ; et dans celui de l'exercice des fonctions conférées par un Etat étranger ou une organisation internationale.

Dans ce dernier cas, le cumul de mandat de parlementaire et de la mission ne peut excéder six mois (art. 58, Loi El.).

En tout état de cause, nul ne peut cumuler plus de deux mandats.

§ 4 : Code de conduite et régime disciplinaire

Les députés et les sénateurs perdent leur mandat s'ils font l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement ferme pour crime ou délit volontaire.

Un député ou un sénateur élu, présenté par un parti politique ou un groupement politique qui démissionne de son parti ou de son groupement politique en cours de législature perd sa qualité de député ou de sénateur.

Dans les deux cas qui précèdent, il est procédé à des élections partielles. (art. 98, Const.).

Le Président de chaque assemblée est responsable de la sécurité intérieure et extérieure de sa chambre. A cet effet, il peut disposer de tous agents de sécurité détachés auprès de la chambre (art. 83, RI Sénat j art. 72, RI AIN).

Le Président de chaque chambre est chargé de la discipline des séances. L'orateur doit se limiter à traiter la question soumise à débat. S'il s'en écarte, le Président l'y rappelle.

Après deux rappels au cours d'un même exposé, le Président peut retirer la parole à l'orateur.

Il peut demander la censure simple contre tout parlementaire qui :

- après un rappel avec inscription au procès-verbal, n'a pas déféré aux injonctions du Président ;
- dans la salle a provoqué un tumulte ;
- a adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces (art. 86, RI Sénat j art. 75 RI AIN).

Tout parlementaire qui a :

- résisté à la censure simple ;
- subi deux fois cette sanction;
- en séance publique, fait usage de la violence et s'est rendu coupable d'outrages envers le Président de l'Assemblée nationale, est frappé de l'interdiction de paraître dans l'enceinte de son assemblée jusqu'à l'expiration du cinquième jour qui suit le prononcé de cette censure.

En cas de refus du Parlementaire de se conformer à l'injection du Président de sortir de la salle, la séance est suspendue. Dans ce cas, l'exclusion est de quinze jours.

La censure avec exclusion temporaire entraîne la privation de l'indemnité parlementaire équivalente à la durée de l'exclusion. Il en est de même de toute absence non justifiée (art. 87, RI Sénat; art. 78, RI NN).

La censure avec exclusion temporaire est prononcée par la chambre par vote secret sans débat, sur proposition du Président (art. 88, RI Sénat; art. 78, RI NN).

Il est interdit à toute personne appelée à débattre d'une question devant une chambre, ou devant l'une de ses commissions, d'outrager un parlementaire ou la chambre ou de proférer des injures envers un parlementaire ou envers la chambre (art. 89, RI Sénat; art. 81, RI NN).

§ 5 : La protection juridique

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, ni recherché, détenu ou jugé pour des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun député, aucun sénateur ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté sans l'autorisation de la chambre à laquelle il appartient, sauf cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

Aucun député, aucun sénateur ne peut, hors session, être poursuivi ou arrêté sans l'autorisation du Bureau de la chambre à laquelle il appartient, sauf cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive (art. 101, Const.).

§ 6 : Les sanctions

Le parlementaire qui, lors de son élection se trouve dans un cas d'incompatibilité est tenu d'établir, dans les trente jours qui suivent son entrée en fonction ou sa validation, qu'il s'est démis de ces fonctions incompatibles avec son mandat.

La parlementaire qui a accepté au cours de son mandat une fonction incompatible est déclaré démissionnaire d'office.

SECTION 5: LES IMMUNITES PARLEMENTAIRES

§ 1 : L'irresponsabilité

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, ni recherché, détenu ou jugé pour des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions (article 101, alinéa 1 de la Constitution).

\$ 2 : L'inviolabilité

L'inviolabilité parlementaire est un principe qui garantit le bon fonctionnement du parlement, car il met les parlementaires à l'abri des poursuites engagées contre eux par des tiers ou même certaines institutions de l'Etat.

SECTION 6: LA COMPETENCE ELECTORALE DES PARLEMENTAIRES

Aucune disposition constitutionnelle ne confère au Parlement la compétence électorale concernant aussi bien la désignation des membres du Gouvernement que le contrôle de la validité du mandat.

Cette compétence relève du Président de la République qui nomme les ministres qui ne sont responsables que devant lui. Il met fin à leurs fonctions. Il fixe par décret, les attributions de chaque ministre. Il peut déléguer une partie de ses pouvoirs à un ministre (article 74 de la Constitution).

Cependant, des neufs membres qui composent la Cour Constitutionnelle, les présidents de chaque chambre du Parlement proposent chacun deux membres au Président de la République.

De même, la Haute Cour de Justice est composée de députés et de sénateurs élus en nombre égal par leurs pairs.