

## VERS UNE NOUVELLE MANIERE DE LEGIFERER EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : CONTRIBUTION A LA PROBLEMATIQUE DE LA QUALITE DES TEXTES NORMATIFS

Par

**Arnold YEYE NDJOLI**

*Assistant de Premier mandat à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa*

### RESUME

*L'évolution de l'histoire politique de la République Démocratique du Congo est caractérisée entre autres, par une inflation normative. Cependant, beaucoup de textes de diverse nature juridique peinent encore à être appliqués tant par les juges que par leurs destinataires justement, à cause de leur inintelligibilité, leur manque de clarté bref, leur ambigüité.*

*De ce constat, il est permis de réfléchir sur la problématique de la qualité de la législation congolaise au moment où il n'existe même pas un guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires comme il en est le cas en France, au Canada, en Suisse et dans certains autres Etats africains à l'instar du Maroc. Il s'agit donc dans ces lignes, d'examiner le statut des rédacteurs des textes normatifs en droit positif congolais ; d'évaluer le rôle des organes judiciaires et extrajudiciaires chargés respectivement, de contrôler et de conseiller techniquement les autorités administratives centrales, provinciales et locales lorsque leurs textes sont encore en chantier ou sont déjà en vigueur selon le cas ; pour éviter une législation de panique, indigeste mieux des malfaçons législatives et en fin, de proposer les préalables à suivre avant d'élaborer un texte normatif en vue d'assister à son application efficace et efficiente.*

**Mots-clés :** *Texte normatif, acte législatif, acte réglementaire, légistique formelle, légistique matérielle.*

### SUMMARY

*The evolution of the political history of the Democratic Republic of the Congo is characterized, among other things, by normative inflation. However, many texts of diverse legal nature still struggle to be applied both by judges and by their addressees, precisely because of their unintelligibility, their lack of clarity, in short, their ambiguity.*

*This observation prompts us to reflect on the problem of the quality of Congolese legislation, at a time when there is not even a guide to drafting legislative and regulatory texts, as is the case in France, Canada, Switzerland and certain other African countries such as Morocco. The aim of this article is therefore to examine the*

*status of drafters of normative texts in positive Congolese law; to assess the role of judicial and extra-judicial bodies charged respectively with monitoring and providing technical advice to central, provincial and local administrative authorities when their texts are still being drafted or are already in force, as the case may be; to avoid panic legislation, which is indigestible and better suited to legislative malfunctions; and finally, to propose the prerequisites to be followed before drafting a normative text, with a view to assisting its effective and efficient application.*

**Key-words:** Normative text, legislative act, regulatory act, formal legistics, material legistics.

## INTRODUCTION

Le choix porté à ce thème n'est pas le fruit du hasard. Il résulte non seulement du constat de l'inexistence d'un document permettant aux différents acteurs qui interviennent dans le processus de rédaction des textes normatifs en République Démocratique du Congo, d'élaborer de manière intelligible ceux-ci en vue de faciliter leur application efficiente et rationnelle mais encore et surtout, du souci de proposer des pistes de solution et de mécanismes indispensables à la confection de normes de qualité.

En effet, s'il est vrai que l'évolution politique et institutionnelle congolaise des quatre dernières décennies dévoile une richesse dans le domaine de production des textes normatifs en dépit du fait que notre pays soit en quête permanente d'une identité constitutionnelle<sup>1</sup>, il n'en demeure pas moins vrai que lorsque l'on jette un regard inquisiteur sur l'histoire du Parlement congolais depuis l'indépendance jusqu'à ce jour ; l'on comprend mieux l'importance d'une législation adéquate pour la gouvernance démocratique d'un Etat.

Ambroise Kamukuny argua déjà « *qu'il est regrettable que le détenteur du pouvoir législatif n'ait jamais joué efficacement son rôle pour traduire la démocratie dans les faits grâce aux lois adéquates*<sup>2</sup> ». Cette carence congénitale semble provenir plus de l'origine des parlementaires que de leurs incapacités à comprendre l'enjeu de leurs prérogatives.

Notre préoccupation majeure à travers ces lignes est de savoir comment les acteurs<sup>3</sup> qui interviennent dans le processus de rédaction des textes normatifs

---

<sup>1</sup> Lire à ce sujet, J.L. ESAMBO KANGASHE, *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du Constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010, p.22.

<sup>2</sup> A. KAMUKUNY MUKINAY, *Droit constitutionnel congolais*, Kinshasa, E.U.A, coll. « droit et société », 2011, p.385.

<sup>3</sup> Par acteurs, nous faisons allusion non seulement aux parlementaires dans le cadre de proposition de loi dont ils ont l'initiative en application de l'article 130, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution congolaise du 18 février 2006, telle que modifiée et complétée par la loi n°11/002

en République Démocratique du Congo peuvent-ils le faire selon les règles de l'art tant sur le plan de forme que de fond et ce, en vue d'éviter de promulguer des textes morts-nés, mieux inapplicables par leurs destinataires ?

C'est dans cette logique que Jean-Louis Esambo Kangashe souligna « *qu'un Etat de droit n'est pas seulement celui dans lequel la production des textes législatifs et réglementaires est faite suivant une procédure prévue par la Constitution. Poursuit-il, bien que votées par le Parlement, les lois peuvent ne pas être respectées dans la pratique. Et pareille législation est loin de contribuer à la mise en place d'un Etat de droit. Celui-ci exige en plus le respect des textes* ». <sup>4</sup>

Ainsi, il ne nous semble pas superfluo avant d'aborder les points saillants de cette étude, que les idées soient au préalable fixées sur les contours du sujet.

## 1. PREALABLES TERMINOLOGIQUES : POURQUOI PARLER DES TEXTES NORMATIFS ?

Le groupe de termes « texte normatif » est certes globalisant car il regorge l'ensemble des sources formelles écrites du droit positif congolais. Avant d'en arriver là, scrutons *primo facie* ce que le concept norme veut dire.

S'il est vrai que les sources formelles sont hiérarchisées dans tout système juridique, il est également vrai que dans la doctrine normativiste développée particulièrement par Hans Kelsen, la hiérarchie des normes vient de ce que, pour être considérée comme valide, telle norme doit respecter les conditions de production posées par la norme supérieure : « *une norme donnée n'appartient à un ordre juridique donné que parce que et en tant qu'elle est conforme à la norme supérieure qui règle sa création* ». <sup>5</sup>

De ce qui précède, il convient de noter que l'ordre hiérarchique des sources formelles dans l'ordre interne de l'Etat, déterminé par la force juridique de chacune d'elles, se présente comme suit : la Constitution, les traités et accords internationaux, les actes législatifs, la coutume locale, les principes généraux de droit et les règlements administratifs <sup>6</sup>.

---

du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, mais aussi et surtout, aux Membres du Gouvernement dans le cadre des projets de lois ainsi que tous les services tant politiques qu'administratifs qui aident ces derniers à accomplir leurs missions telles que fixées par la Constitution et les Ordonnances portant attributions des ministères et portant organisation et fonctionnement du Gouvernement, modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du gouvernement.

<sup>4</sup> J.L. ESAMBO KANGASHE, *op. cit.*, p.174.

<sup>5</sup> H. KELSEN, *Théorie pure de droit*, 2ème éd., 1960, trad. par Charles Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962 ; rééd. Bruxelles- Paris, Bruylant-LGDJ, 1999, p.263, cité par J.M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Droit congolais des services publics*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'harmattan, 2015, p. 29.

<sup>6</sup> J.M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Abrégé de droit administratif*, Kinshasa, Editions Médiaspaul, 2022, p.70.

Dans le cadre de cette étude, seuls les actes législatifs et réglementaires<sup>7</sup> ont attiré notre attention dans la mesure où, ils constituent les outils les plus utilisés dans la gestion administrative des services publics de l'Etat et dans la mise en œuvre du programme d'action du Gouvernement.

C'est dans cette logique que cette étude se propose de mettre à la disposition des acteurs qui interviennent dans le processus d'élaboration desdits textes, une ligne de conduite à suivre par tous les citoyens congolais soucieux d'être informés sur la problématique de la qualité des textes législatifs et réglementaires dans notre pays.

De même, il est de bon aloi que ces textes normatifs nous concernent dans la mesure où, ils constituent une activité quotidienne des gouvernants.

En plus, leurs modes de rédaction ou d'édiction n'obéissent pas à des formalités multiples comme il en est le cas de la Constitution. Les traités et accords internationaux ne nous concernent pas non plus, car relevant de l'ordre juridique international même s'ils font partie de l'arsenal juridique congolais dès leur publication au journal officiel et moyennant respect des conditions fixées par la Constitution.<sup>8</sup>

Il convient d'ores et déjà de noter qu'en République Démocratique du Congo, l'essentiel du pouvoir normatif est dévolu au pouvoir exécutif depuis la consécration du régime de limitation du champ d'intervention de la loi, tel qu'il résulte de la Constitution du 24 juin 1967, à l'exception de la courte période allant du 15 août 1974 au 15 février 1978<sup>9</sup>.

Cette situation a été prise en compte par la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour<sup>10</sup>, dans la mesure où toutes les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire et doivent être réglées soit par ordonnance présidentielle soit par décret du Premier ministre.

---

<sup>7</sup> Par actes législatifs, nous attendons les lois formelles, les actes ayant force de loi ainsi que les édits et non les actes non législatifs tels que les résolutions des chambres parlementaires, les motions de défiance et de censure. De même, par actes réglementaires, il faut entendre tout acte unilatéral de l'Administration qui crée des règles juridiques générales et impersonnelles. Lire à ce sujet, F. VUNDUAWE et PEMAKO et J.M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2020, n°408, p.249 ; MABANGA MONGA MABANGA, *Le contentieux constitutionnel Congolais*, Kinshasa, E.U.A., coll. « droit et société », 1999, pp.36-37.

<sup>8</sup> A. MAMPUYA KANUNK'a- TSHIABO, *Traité de droit international public*, Kinshasa, Editions Médiaspaul, 2016, pp.437-483.

<sup>9</sup> J.M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Abrégé de droit administratif*, op.cit., p.82.

<sup>10</sup> Article 128, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution du 18 février 2006.

Jean-Marie Mboko Dj'Andima renchérit pour indiquer que la Constitution fixe, en effet, une double limite au champ d'action de la loi<sup>11</sup> :

- la loi ne peut intervenir que dans les matières limitativement énumérées par la Constitution aux articles 122 et 123 ainsi qu'éventuellement dans d'autres dispositions de la Constitution ;
- en ces matières, la loi ne pose les règles générales que dans le cadre de l'article 122 de la Constitution (domaine des lois particulières) ou elle ne fixe que les principes fondamentaux ou les règles de base en application de l'article 123 de la Constitution (domaine des lois-cadres).

En outre, dans l'optique de conférer au pouvoir exécutif le plus large éventail de pouvoirs, la Constitution a consacré une compétence concurrente en matière d'initiative des lois entre le Parlement et le Gouvernement en dehors du domaine réservé à celui-ci.

Ce qui a pour conséquence que le Parlement est en quelque sorte dépouillé de son véritable pouvoir législatif devenant ainsi une simple chambre d'enregistrement des grandes options levées par le pouvoir exécutif.

A ce sujet, la doctrine soulignant l'affaiblissement du Parlement dans notre pays relève que « *malgré le déclin de l'équilibre tant recherché des pouvoirs étatiques au profit de l'Exécutif, le détenteur du pouvoir législatif a un rôle autrement important dans l'émergence et la consolidation du constitutionnalisme et de la démocratie. Ce rôle est particulièrement important en Afrique où la faiblesse des assemblées législatives est généralement proportionnelle à la hauteur de la concentration des pouvoirs entre les mains d'un président juridiquement irresponsable* ».<sup>12</sup>

Poursuit-elle, « *dans l'exercice de la fonction législative, trois scénarii peuvent se présenter : soit qu'il y a confusion entre le détenteur du pouvoir législatif avec celui du pouvoir exécutif, auquel cas l'exécutif, juge et partie, ne peut prendre des lois qui puissent limiter son immense pouvoir de gestion quotidienne du pays ; ou encore les deux pouvoirs sont détenus par deux organes distincts, dont l'un, le législatif est assujéti à l'autre qui l'use et en abuse comme simple chambre d'enregistrement de sa volonté ; soit mieux encore les deux pouvoirs sont détenus par deux organes distincts chacun ayant reçu pouvoir de mettre en mouvement ses propres compétences constitutionnelles dans le contexte de « le pouvoir arrête le pouvoir » cher à Montesquieu* »<sup>13</sup>.

Tout compte fait, comme il est dès lors connu de tous qu'en dépit de quelques lois votées par le Parlement Congolais, la plupart d'elles sont

---

<sup>11</sup> J.M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Droit congolais des services publics*, op.cit., p.35 ; *Abrégé de droit administratif*, op.cit., p.83.

<sup>12</sup> B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science Politique*, 18ème éd., Paris, Armand Colin, 2001, p.361, cité par A. KAMUKUNY MUKINAY, *Droit constitutionnel congolais*, op.cit., p.384.

<sup>13</sup> *Idem*.

d'origine gouvernementale. Il est donc à présent impérieux de se demander si cette abondante législation au sens large respecte-t-elle les règles de l'art en matière de rédaction de normes tant sur le plan formel que matériel ? Est-ce qu'il ne se pose pas un problème de légistique dans un pays où il y a inexistence d'un code mieux d'un guide<sup>14</sup> d'élaboration des textes législatifs et réglementaires ? Un texte indigeste, mieux, mal rédigé et qui ne permet pas aux administrés et aux usagers, bref à la population de mieux s'en approprier n'est-il pas de nature à créer l'insécurité juridique tant aux justiciables qu'à ceux qui sont sensés l'appliquer ?

Existe-t-il en République Démocratique du Congo un organe judiciaire ou extra judiciaire habilité à contrôler non seulement la légalité *sensu lato* des textes législatifs et réglementaires mais encore et surtout, leur intelligibilité et lisibilité ? Est-ce que tout problème qui se pose dans la société nécessite une réponse législative ou réglementaire ? N'existe-t-il pas une autre solution en dehors des textes ? Quelle est alors la voie de sortie, mieux la démarche à suivre, pour éviter des malfaçons législatives et réglementaires, de législation de panique, de textes mort-nés et dépourvus de la prospective stratégique ?

D'où, la nécessité de proposer une démarche tendant à contribuer à l'élaboration des normes de qualité en vue de leur applicabilité rationnelle et efficace en République Démocratique du Congo.

C'est pourquoi, il est d'une importance substantielle de rappeler la place de la légistique dans la rédaction des normes de qualité.

## **2. PLACE DE LA LEGISTIQUE DANS LA REDACTION DES NORMES DE QUALITE**

Loin de nous l'idée de nous lancer dans des considérations théoriques qui risquent d'alourdir cette étude. Il faut tout simplement noter que la légistique est « *l'ensemble des techniques, des normes et principes relatifs à la préparation, à la rédaction, à l'adoption, à l'entrée en vigueur et à l'évaluation des textes législatifs et réglementaires* »<sup>15</sup>. De ce point de vue, la prise de conscience de la mauvaise qualité des textes normatifs et de leurs effets pervers a favorisé l'émergence d'une nouvelle discipline : la légistique formelle qui porte sur les techniques rédactionnelles, le style des textes et la légistique matérielle qui oriente le rédacteur des textes dans leur contenu.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> PAPA ASSANE TOURE, *La légistique, techniques de conception et de rédaction des lois et des actes administratifs : une tradition de gouvernance normative*, Paris, éd. L'Harmattan, 2018, p.18.

<sup>15</sup> Lire à ce sujet, la préface de Renaud DENOIX de SAINT MARC à l'ouvrage de C. BERGEAL, *Rédiger un texte normatif. Manuel de légistique*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, Berger- Levrault, 2012, p.7, cité par J.M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Droit congolais des services publics, op.cit.*, p. 26.

<sup>16</sup> A. HAQUET, *Droit constitutionnel en 11 thèmes avec exemples détaillés*, Paris, Dalloz, 2017, p.338.

En effet, en République Démocratique du Congo, la légistique ne fait pas l'objet d'une formation universitaire<sup>17</sup>. Cependant, ces dernières années, une seule formation dédiée pour les Fonctionnaires de l'Etat existe à l'Ecole Nationale d'Administration.<sup>18</sup>

Cette carence est d'autant plus préoccupante que notre pays ne dispose pas des légistes spécialisés dans la rédaction des textes : tous les Agents publics sont sensés maîtriser un art qu'ils n'ont jamais appris et ce, en dépit de leurs cursus universitaires.

Ainsi, une réforme rapide des programmes de cours dispensés aux Facultés de Droit du Congo s'avère indispensable en vue de former les juristes à la technique de production des normes<sup>19</sup>.

Il est important de rappeler un principe, dont il n'est pas sûr que chaque rédacteur du texte ait une pleine conscience : un droit de qualité est un droit qui a été conçu en s'efforçant d'adopter le point de vue du sujet de droit, en faisant l'expérience de se mettre à sa place.

A ce sujet, Serge Lasvignes souligne que « *de même qu'il incombe à l'autorité investie du pouvoir de décision d'évaluer du mieux possible l'impact d'une nouvelle réglementation, il appartient au rédacteur, au juriste d'anticiper les difficultés que suscitera sa lecture, son interprétation, sa mise en œuvre* ». <sup>20</sup> Poursuit-il, **légistique et étude d'impact** se rejoignent en ce qu'elles procèdent toutes deux d'une même préoccupation : adopter une conception réaliste de l'activité normative. Tout ceci prouve à suffisance que la maîtrise de la légistique permettra au rédacteur d'un texte normatif de traquer la complexité inutile, celle qui résulte de la non maîtrise, de la paresse intellectuelle ou de l'oubli des effets pratiques du droit.

Après avoir cerné le rôle de la maîtrise de la légistique dans l'élaboration des normes de qualité, voyons à présent ce qu' est un rédacteur d'un texte législatif ou réglementaire en droit positif congolais avant de répondre à la question de savoir s'il existe un organe judiciaire ou extrajudiciaire habilité à contrôler non seulement la régularité juridique de ces deux actes mais encore et surtout, l'intelligibilité de ceux-ci en République Démocratique du Congo.

---

<sup>17</sup> Actuellement, le Cours l'université Catholique du Congo commence à organiser le cours de légistique en faveur des étudiants de la Faculté de Droit et de Science politique. Lire à ce sujet, J.M. KUMBU Ki NGIMBI, *Légistique : Notes de Cours à l'usage des étudiants de L3 LMD à l'Université Catholique du Congo (Module de renforcement des Capacités des députés et personnels administratifs des Assemblées provinciales de la République Démocratique du Congo)*, I.A.D.H.D., Kinshasa, 2021.

<sup>18</sup> BOUBACAR DIALLO, *Cours de Légistique et ingénierie de réformes*, 2ème promotion, ENA-RDC, 2016, inédit.

<sup>19</sup> Certes qu'il n'est pas obligatoire d'être juriste pour rédiger un texte juridique dans la mesure où un parlementaire ayant une longue expérience, peut être associé à l'élaboration d'un texte législatif.

<sup>20</sup> S. LASVIGNES cité par PAPA ASSANE TOURE, *La légistique, techniques de conception et de rédaction des lois et des actes administratifs : une tradition de gouvernance normative*, op.cit., p.126.

### **3. PROFIL DU REDACTEUR DE TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES EN DROIT CONGOLAIS**

La Constitution congolaise, telle que complétée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, se limite à prévoir d'une part, l'initiative des lois au niveau central ainsi que le détenteur du pouvoir réglementaire sans pour autant aborder l'aspect relatif au profil du rédacteur desdits textes.

Pourtant, l'on confond souvent l'auteur d'un texte au sens juridique (celui qui l'adopte, l'ordonne, le décrète ou l'arrête) et son rédacteur proprement dit. C'est ici l'occasion de signaler qu'un projet ou une proposition de loi ou encore un projet d'un règlement ne doit en principe être rédigé en solo et nécessitera une coopération intersectorielle mieux interministérielle<sup>21</sup>.

C'est ainsi que dans le cadre des relations interinstitutionnelles, avant qu'une proposition de loi ne soit soumise aux formalités d'usages pour son adoption telles que prévues par la Constitution et le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale ou du Sénat selon le cas, doit requérir les avis du Gouvernement et vice versa.

Ainsi donc, en l'absence du fondement juridique du profil de rédacteur de texte en droit congolais, il va de soi que l'on réfléchisse sur le profil de ce dernier.

C'est dans cette logique qu'il convient de noter que même si la rédaction d'un texte ne doit pas être l'apanage du seul juriste, la priorité doit lui être accordée car chaque discipline a un langage qui lui est propre. En plus, le rédacteur est sensé maîtriser non seulement l'herméneutique juridique mais encore et surtout, la systématique juridique au moment de l'élaboration d'un nouveau texte ou de sa modification dans la mesure où, les règles de compétences peuvent ou ne pas changer à travers le temps et le principe du parallélisme de forme et de compétence n'est pas toujours d'application en tout état de cause<sup>22</sup>.

Tout compte fait, le rédacteur d'un texte normatif ne doit pas être un novice en la matière car les droits fondamentaux des individus risquent d'être sacrifiés non pas en âme et conscience mais plutôt, du fait de la non maîtrise du système juridique devenu de plus en plus complexe. C'est pourquoi sous d'autres cieux, la rédaction d'un texte a toujours été un travail collectif et nécessite une dimension pluridisciplinaire.

---

<sup>21</sup> YOKO YAKEMBE, *Cours d'inter ministérialité*, 2ème promotion, ENA-RDC, 2016, inédit.

<sup>22</sup> Sur l'application de l'approche diachronique au plan de la légistique, lire F. VUNDUAWE et PEMAKO et J.M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Traité de droit administratif...*, *op.cit.*, n°203 et 204, p.134.



Ainsi, la régularité juridique et l'intelligibilité d'un projet du texte seraient davantage contrôlées et corrigées s'il existait un organe judiciaire ou extrajudiciaire habilité à cet effet.

#### **4. DE L'EXISTENCE OU NON D'UN ORGANE JUDICIAIRE OU EXTRAJUDICIAIRE HABILITE A CONTROLER LA REGULARITE JURIDIQUE ET A CORRIGER L'ININTELLIGIBILITE DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES EN DROIT CONGOLAIS**

Il sera question ici d'analyser de prime abord la Cour constitutionnelle comme juge de la constitutionnalité des actes législatifs et réglementaires, ensuite, nous passerons en revue la Commission permanente de réforme de droit congolais et en fin, nous examinerons le Conseil d'Etat comme conseiller du Gouvernement.

##### **4.1. Cour constitutionnelle : juge de la constitutionnalité des actes législatifs et réglementaires**

Il faut avouer sans risque d'être contredit que de nos jours, le problème de la régularité juridique mieux de la légalité *sensu lato* de tout acte législatif ou réglementaire ne se pose plus en droit congolais, car, prévu *expressis verbis* par les dispositions pertinentes des articles 160 et 162 de la Constitution congolaise du 18 février 2006, telle que révisée à ce jour.

En effet, il sied de noter que la plupart des Etats de l'Afrique francophone qui ont hérité de la Constitution française du 4 octobre 1958 ont adopté le modèle du contrôle de la constitutionnalité des lois caractérisé par l'exclusion du contrôle *a posteriori* dans lequel le juge sanctionne une loi déjà en vigueur, ce qui consacre l'immunité des lois promulguées. Pour sa part, la République Démocratique du Congo a toujours organisé à la fois le contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois.

Ainsi, si le contrôle *a priori* s'effectue à la suite d'une requête en appréciation de la constitutionnalité des lois organiques, des règlements intérieurs des chambres ou ceux des institutions d'appui à la démocratie et qu'il est obligatoire pour les lois organiques et les règlements intérieurs précités ; le contrôle *a posteriori* quant à lui s'effectue soit à la suite d'une requête en annulation pour inconstitutionnalité d'une loi soit une exception d'inconstitutionnalité soulevée par ou devant une juridiction.<sup>23</sup>

Pendant longtemps, néanmoins, les procédures par lesquelles le juge est saisi ont en fait limité l'exercice du contrôle de la constitutionnalité des lois. Jusqu'en 2003, la loi régissant la procédure devant la Cour suprême de justice

---

<sup>23</sup> Article 162, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution congolaise, telle que modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, (textes coordonnés), *J.O.R.D.C.*, n°spécial, 5 février 2011.

donnait la qualité de saisir celle-ci en matière constitutionnelle au seul procureur général de la République, même si ce dernier pouvait agir soit à l'initiative du président de la République, soit à celle du Bureau du Parlement ou des cours et tribunaux en plus de son initiative personnelle.<sup>24</sup>

La Constitution de la Transition du 4 avril 2003 a élargi le nombre des personnes ou institutions ayant qualité pour saisir la haute cour d'une demande en inconstitutionnalité en incluant le Président de la République et un nombre de députés ou de sénateurs équivalent au dixième des membres de chacune des chambres.<sup>25</sup>

La Constitution du 18 février 2006 est encore allée plus loin en ouvrant à « toute personne » la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle « pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire » soit par voie d'action soit par voie d'exception.

Tout ceci prouve à suffisance qu'il existe bel et bien un organe judiciaire, en l'occurrence la Cour constitutionnelle qui veille au respect de la régularité juridique, précisément la constitutionnalité des actes législatifs et réglementaires.

Cependant, il convient de noter que si en République Démocratique du Congo, le juge constitutionnel n'a pas reçu compétence de contrôler l'intelligibilité et l'accessibilité des textes normatifs subordonnés à la Constitution ; il n'en est pas le cas par exemple en France, en Allemagne, au Canada, au Luxembourg et ce, depuis une décennie.<sup>26</sup>

En effet, Jean-Luc Warsmann souligne que « *le Conseil constitutionnel français a élevé au rang d'objectif de valeur constitutionnelle, le principe d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi* »<sup>27</sup>.

Poursuit-il, « *l'intelligibilité de la loi s'entend comme la garantie que le contenu de la règle peut être compris par le citoyen intéressé par elle. L'accessibilité signifie qu'aucun obstacle n'est opposé à l'accès matériel au texte de cette règle. La légalité de la norme postule donc que le sujet du droit puisse s'en approprier tant le fond que la forme. Une exigence similaire de la Cour Européenne des droits de l'homme pour laquelle la loi doit être accessible et prévisible pour le citoyen* ».<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Article 131 de l'Ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice, JOZ, n°7, 1<sup>er</sup> avril 1982.

<sup>25</sup> KIFWABALA TEKILAZAYA, D. FATAKI WA LUHINDI et M. WETSH'OKONDA KOSO, *République Démocratique du Congo : le secteur de la justice et l'Etat de droit*, une étude d'Afrimap et de l'Open Society initiative for southern Africa, open society Foundations, 2013, p.13.

<sup>26</sup> Voir à ce sujet, la décision n°99-421 D.C. du 16 décembre 1999 cité par J.L. WARSMANN, « *simplifier le droit : une obligation pour le législateur* », in *la légistique ou l'art de rédiger le droit*, courrier juridique des finances et de l'industrie, Paris, n° spécial, la documentation française, 2008, p.7.

<sup>27</sup> J.L. WARSMANN, « *simplifier le droit : une obligation pour le législateur* », in *la légistique ou l'art de rédiger le droit*, courrier juridique des finances et de l'industrie, *op.cit.*, p.7.

<sup>28</sup> *Idem.*

Au regard de ce qui précède, il sied de noter que pas moins de quatre articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen sont invoqués par le juge constitutionnel français pour fonder cet objectif à savoir :

- En premier lieu, l'égalité devant la loi, énoncée par l'article 6 démontre que la complexité de la loi est susceptible d'entraîner une rupture d'égalité entre ceux qui auront ou non les moyens de la comprendre ;
- En second lieu, « la garantie des droits » requise par son article 16, conduit à s'interroger comment en effet s'assurer du respect des droits individuels par la puissance publique si les citoyens ne comprennent pas l'ordre juridique que celle-ci impose ?

De même, l'exercice des droits et des libertés dont les conditions sont posées aux articles 4 et 5 de ladite Déclaration, ne sauraient enfin être garanti si les bornes qui limitent les libertés de chacun sont ignorées et si le citoyen, en vertu du principe selon lequel nul ne peut être contraint à faire ce que la loi n'ordonne pas, n'était pas éclairé sur son pouvoir d'agir.

Ainsi donc, à l'état actuel de notre système juridique, il n'est pas permis au juge constitutionnel d'annuler un texte législatif pris conformément à la Constitution mais sous prétexte qu'il est inintelligible car les compétences ne s'improvisent pas mais elles doivent être prévues par le texte.

Cependant, si l'inintelligibilité dudit texte pourrait être à la base de sa mauvaise application ou risque d'entraver les droits fondamentaux garantis par la Constitution, le juge constitutionnel ne peut-il pas fonder sa compétence en l'espèce en vue de l'émergence de la justice constitutionnelle congolaise ? Encore qu'un texte n'a pas seulement le droit d'être connu mais il a aussi le devoir d'être respecté. Comment alors *in specie casu*, le citoyen respecterait-il le texte qu'il a du mal à comprendre au motif qu'il est inintelligible ?

En tout état de cause, si la Cour constitutionnelle peut décliner sa compétence pour statuer sur l'éventuelle inintelligibilité et inaccessibilité d'un texte normatif en droit congolais en sa qualité de pouvoir constitué ; tout porte à croire qu'il y a vide juridique.

C'est pourquoi, il est dès lors important de mettre en place un organe de consultation ou encore de le rendre opérationnel s'il existe, en vue de donner des avis éclairés tant sur le plan de forme que de fond sur tout projet ou proposition de loi, projet de règlement en vue d'améliorer la qualité de textes normatifs sachant que les imperfections rédactionnelles sont une énergie naturelle, renouvelable et donc inépuisable du tournis normatif<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Lire à ce propos, NICOLAS BOULOUIS, « ABC de l'abrogation », in *la légistique ou l'art de rédiger le droit*, op.cit., p.24.

De ce point de vue, deux organes existent depuis toujours en droit congolais dont l'un est extrajudiciaire (la Commission permanente de Réforme de Droit congolais, en sigle CPRDC<sup>30</sup>), et l'autre est judiciaire<sup>31</sup> chargés d'exercer la fonction sus évoquée.

#### **4.2. Commission permanente de réforme de Droit Congolais (CPRDC)**

S'agissant de cet organe, il faut tout simplement noter que près de quarante-six ans d'existence, en dépit d'un éventail impressionnant de projets<sup>32</sup>, seul un nombre réduit des projets de loi élaborés par lui, ont franchi l'épreuve de l'adoption par le Parlement et celle de la promulgation par le Président de la République.

D'autres continuent de moisir dans les tiroirs s'ils n'ont pas été purement et simplement rejetés. La majorité de lois en vigueur ont échappé à la Commission permanente de réforme du droit congolais.

A titre d'exemple, « *sur les 49 lois promulguées sous la première législature de la troisième République, une seule, la loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature a bénéficié de l'expertise de la CPRDC dont le rôle, dans la procédure législative est ainsi réduit à proportion congrue* »<sup>33</sup>. Tout ce constat ne serait-il pas à la base de l'adoption et promulgation des lois liberticides, car élaborées en l'absence de l'œil vigilant d'un organe composé de juristes chevronnés ?

En plus, à la lumière de la mission dévolue à cette Commission, force est de constater que celle-ci de façon congénitale s'est préoccupée plus à l'activité législative oubliant que l'essentiel de l'activité normative est réglée par voie réglementaire.

C'est pourquoi, non seulement que la revalorisation dudit organe s'avère indispensable mais encore et surtout, l'élargissement de son domaine

---

<sup>30</sup> Elle a vu le jour en 1976 en remplacement de la défunte Commission de réforme et d'uniformisation du droit zaïrois, créée par la loi n°71/002 du 12 juin 1971. Elle est actuellement régie par la loi n°76-017 du 15 juin 1976 et l'Ordonnance n°84-2002 du 25 octobre 1984 telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n°75-425 du 18 octobre 1978. Il se dégage de la lecture de ces instruments juridiques que la mission de la CPRDC consiste à « *doter le pays d'un ordonnancement juridique inspiré autant de la culture et des réalités sociologiques congolaises que des apports du droit moderne* ». pour plus de détails, lire à ce sujet, KIFUABALA TEKILAZAYA et alii., *République Démocratique du Congo : le secteur de la justice et l'Etat de droit*, op.cit., pp.30-31.

<sup>31</sup> Hier, c'était la section administrative de la Cour suprême de justice mais aujourd'hui, le Conseil d'Etat.

<sup>32</sup> C'est le cas des projets de loi portant Code de la famille, l'ancien Code d'organisation et compétences judiciaires, le Statut des magistrats, la répression des infractions intentionnelles flagrantes, le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle, le projet de loi relatif à la Cour de cassation, projet de loi relatif au Conseil d'Etat, projet de loi relatif aux notaires, projet relatif aux huissiers de justice, etc. Lire à ce sujet, KIFUABALA TEKILAZAYA et alii., op.cit., p.31.

<sup>33</sup> KIFUABALA TEKILAZAYA et alii., op.cit., p.31.

d'intervention en lui confiant la compétence d'émettre des avis obligatoires même non assortis de l'exigence de conformité en vue d'éviter de législation de panique, de bavardage législatif, cher au Conseil d'Etat français<sup>34</sup>. Voyons à présent le rôle du Conseil d'Etat en matière de rédaction des textes législatifs et réglementaires.

#### **4.3. Juge administratif Congolais : conseiller juridique des autorités administratives centrales, provinciales et locales**

Loin de nous l'idée de revenir sur les attributions ou les compétences de juridictions administratives de notre pays dans la mesure où la loi sur les juridictions de l'ordre administratif est claire à ce sujet. Nous allons nous limiter spécialement aux compétences consultatives du fait de leur compatibilité avec le thème de cette recherche.

En effet, il est d'une importance substantielle de souligner que contrairement aux législations antérieures, les compétences consultatives du juge administratif ne sont plus aujourd'hui le seul apanage du juge administratif suprême, le Conseil d'Etat<sup>35</sup>.

Chacune des juridictions de l'ordre administratif de droit commun est désormais investie des missions consultatives vis-à-vis des autorités administratives de son ressort, en vertu des dispositions des articles 82 à 84 de la Loi organique du 15 octobre 2016 pour le Conseil d'Etat vis -à- vis des autorités centrales du pouvoir central ; des articles 94 à 95 de la même législation, pour les Cours administratives d'appel vis-à-vis des autorités centrales des provinces et des articles 102 et 103, pour les tribunaux administratifs vis -à-vis des autorités locales<sup>36</sup>.

Au regard de ce qui précède, il convient de mentionner également que ces avis consultatifs peuvent porter aussi bien sur les textes en chantier (projets ou propositions) que sur les textes en vigueur, voire sur toute autre initiative jugée nécessaire pour des réformes qui s'imposent pour l'intérêt général.<sup>37</sup>

Cependant, il y a lieu de regretter avec Ruhana Mirindi busane que « *la loi n'ait pas rendu obligatoire la consultation de la juridiction administrative*

---

<sup>34</sup> Le rapport du Conseil d'Etat français de 1991 sur la sécurité juridique et ses célèbres formules sur « la marée normative », la « logorrhée législative et réglementaire », le « droit » qui « bavarde » etc., cité par A. HAQUET, *Droit constitutionnel en 11 thèmes avec exemples détaillés, op.cit.*, p. 336.

<sup>35</sup> Lire à ce sujet, l'Ord-loi n° 82/020 du 31 mars 1982 portant Code d'organisation et de compétence Judiciaires où, Seule la section de législation de la Cour Suprême de Justice donnait des avis consultatifs sur le projet ou la proposition de lois ou d'actes réglementaires qui lui étaient soumis ainsi que sur des difficultés d'interprétation des textes.

<sup>36</sup> BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, tome 2, 1<sup>ère</sup> éd., Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2017, pp. 94-95.

<sup>37</sup> *Idem.*

*préalablement à l'élaboration des actes législatifs et administratifs. La consultation obligatoire serait, pourtant, le gage de l'amélioration des textes normatifs, surtout les textes à portée générale et impersonnelle qui affectent à la fois l'intérêt général et les situations individuelles »<sup>38</sup>. C'est ici l'occasion de souligner que si la République Démocratique du Congo veut améliorer la qualité de ses textes normatifs, une révision imminente de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif s'avère indispensable en instituant un contrôle *a priori* obligatoire avant la promulgation de tout acte législatif ou la publication de tout acte réglementaire.*

Mais avant d'en arriver là, il serait souhaitable de prévoir un renforcement des capacités en légistique formelle et matérielle en faveur des animateurs des dites juridictions.

Après s'être fixé sur les prolégomènes de la présente étude, voyons à présent les préalables à la rédaction d'un texte normatif de qualité avant de formuler des recommandations en guise de conclusion tout en soulignant qu'il ne s'agit pas d'un document de légistique formelle ou matérielle proprement dit.

## **5. PREALABLES A LA REDACTION D'UN TEXTE NORMATIF**

Comme le souligne Ibrahima Niane<sup>39</sup>, la phase qui précède la rédaction d'un texte est très importante et peut être divisée en plusieurs séquences, liées les unes aux autres.

En effet, la plupart d'auteurs convergent sur les éléments à prendre en compte avant de se lancer sur la scène de la rédaction d'un texte surtout législatif.

A ce propos, il faut de prime abord identifier le problème à résoudre, ensuite analyser son acuité et son ampleur, connaître l'évolution et l'état actuel de la législation et faire l'étude de l'impact du texte à prendre ou à modifier.

### **5.1. Identification du problème à résoudre**

Un texte surtout législatif n'est rien d'autre que l'habillage juridique d'une solution à un problème qui se pose dans la société. A cet effet, il est important de ne pas confondre les causes du problème avec ses conséquences. Une bonne

---

<sup>38</sup> W. RUHANA MIRINDI BUSANE, « La juridiction administrative congolaise dans la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016: architecture, atouts et points d'interrogation », <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03513784>, 6 janvier 2022, pp.4-5 (consulté le 20 septembre 2023 à 13h00).

<sup>39</sup> IBRAHIMA NIANE, « La rédaction des textes de lois ou d'édits et des amendements », *in la consolidation du cadre démocratique en République Démocratique du Congo*, Modules de renforcement des capacités à l'intention des institutions parlementaires organisé par le PNUD dans le cadre de son programme de Gouvernance, Kinshasa, 2012, p.162.

identification du problème en cause consiste à s'attaquer à sa racine et non à ses aspects.

C'est ici le moment de souligner que les destinataires des textes légaux et réglementaires auront du mal à s'y plier du fait que non seulement, ils n'ont pas été associés au travers des séances d'échanges et de sensibilisation sur la possibilité d'élaborer un nouveau texte ou de le modifier mais encore et surtout, parce qu'ils ne répondent pas à leurs aspirations.

C'est ainsi qu'on peut déjà jauger et mesurer la chance de réussite d'un texte à travers son exposé des motifs, car c'est ici que le législateur donne la motivation et les raisons profondes des nouvelles dispositions à appliquer dans la société.

### **5.2. L'analyse de l'acuité du problème**

Il faut avouer sans risque d'être contredit que tout problème qui se pose dans la société ne doit pas nécessairement aboutir à l'édiction d'un texte en vue de sa résolution.

Cette situation est à la base de l'inflation législative et réglementaire tant décriée par la classe politique congolaise.

En effet, la principale erreur politique consiste à faire croire que l'on peut créer, par le biais de la législation et de la réglementation, une nouvelle société, une nouvelle vision humaine et sociétale.<sup>40</sup>

Comme il a été dit plus-haut, l'organisation de campagnes de sensibilisation de la population peut aussi être de nature à résoudre un problème sociétal. C'est ainsi que le rédacteur du texte doit analyser l'impact, la gravité et l'ampleur du problème à résoudre.

### **5.3. La connaissance de la systématique juridique**

La maîtrise de l'évolution du droit permettra au rédacteur d'être informé de l'existence ou non d'un texte législatif ou réglementaire pour résoudre le problème en cause ou que ce texte est incomplet ou dépassé<sup>41</sup> d'une part, et d'autre part, permet d'éviter des conflits de compétences entre les différentes autorités ou institutions et susceptibles de créer beaucoup de contentieux inutiles devant les juridictions.

De même, lorsque le rédacteur du texte n'est pas suffisamment outillé sur l'évolution et l'état actuel de la législation, il risque de créer une insécurité juridique en adoptant ou en modifiant de textes qui méconnaissent d'autres tant sur le plan interne et international.

---

<sup>40</sup> S.P. PAULIN MANWELO., « Quel modèle d'intellectuel pour la République Démocratique du Congo? », in *Congo-Afrique*, CEPAS, n°442, Février 2010, pp.83-86.

<sup>41</sup> IBRAHIMA NIANE, « La rédaction des textes de lois ou d'édits et des amendements », *op.cit.*, p.163.

Enfin, la connaissance de la législation en vigueur conduira au rédacteur de savoir si l'adoption ou la prise de ce règlement requiert les avis scientifiques et politiques de certaines personnes expérimentées ou de certains organes, pour parer aux potentielles objections sur le texte.

#### **5.4. L'analyse de l'impact du texte à adopter ou à modifier**

L'analyse de l'impact permettra au rédacteur de mesurer les avantages et les inconvénients du projet de loi ou proposition de loi ou du projet de règlement d'une part, de ne pas être surpris par les conséquences de l'adoption du texte de loi ou d'édit, donc de prévoir à temps, les mesures d'accompagnement<sup>42</sup>.

Il s'agit de mener ou faire mener si nécessaire, des études d'impact qu'auront les effets de l'édit, de la loi ou de règlement sur les hommes, les structures, les animaux, ou l'environnement selon le cas.

Or, pour que le rédacteur soit en mesure d'analyser l'impact de son texte sur la population, il doit non seulement tenir compte des grands enjeux contemporains mais encore et surtout, il doit être prospectiviste en vue d'anticiper les éventuels événements.

Au regard de ce qui précède, force est de constater que si l'essentiel de l'activité normative au sein de l'Etat est en réalité conférée au Gouvernement qui, d'une certaine manière peut initier un projet de loi soit agir par voie réglementaire dans le domaine où la loi n'intervient pas; il y a lieu de rappeler le rôle d'héros dans l'ombre que joue l'Administration publique.

### **6. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : HEROS DANS L'OMBRE IGNORE ?**

S'il est vrai que du point de vue organique, l'Administration désigne « *un ensemble organisé de services publics destiné à réaliser concrètement et pratiquement des objectifs définis par le pouvoir politique* »<sup>43</sup>, il est aussi vrai que le véritable laboratoire du Gouvernement est l'ensemble des services publics de l'Etat qu'est l'Administration.

A ce titre, elle est au cœur de l'action publique qui vise à promouvoir l'efficacité de l'Etat, à restaurer son autorité et à reconstruire la confiance de ses citoyens tant dans ses prérogatives de puissance publique que dans ses services d'intérêt général<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> IBRAHIMA NIANE, « La rédaction des textes de lois ou d'édits et des amendements », *op.cit.*, p.163.

<sup>43</sup> F. VUNDUAWA te PEMAKO, *Traité de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2007, p.19.

<sup>44</sup> H. PETIT, *Une éna est née : Chronique du pays des okapis à l'orée de la modernité*, tome I, Kinshasa, Shekinah sage, 2015, p.47.



En effet, il y a lieu de souligner que contrairement au point de vue juridique, qui semble cantonnée l'Administration dans des tâches de simple exécution, la science administrative fait comprendre rapidement que l'Administration est directement impliquée dans les processus politiques dans la mesure où, dans un Etat de plus en plus technique, l'Administration encadre la collectivité nationale à travers les informations que, seule, elle détient, joue un rôle essentiel dans les processus de prévision, prépare les décisions. Odu pouvoir politique et dispose d'un large pouvoir d'application des moyens, du temps et du lieu de l'action dans l'exécution des décisions politiques<sup>45</sup>. Ainsi donc, l'Administration à côté des ministères du Gouvernement constitue en quelque sorte ce qu'est le parquet près chaque juridiction même s'ils se différencient par leurs missions.

Cependant, plus d'une décennie durant, une mauvaise manie a élu domicile dans la gouvernance de la République Démocratique du Congo où les cabinets politiques commencent peu à peu à supplanter le rôle dont l'administration publique est appelée à jouer au sein de l'Etat. Pour s'en convaincre, il suffit de voir comment certaines administrations ne sont plus associées à de grandes décisions de leurs ministères sectoriels alors qu'elles gèrent au quotidien et sont en contact permanent avec les administrés et les Usagers des Services Publics.

Nous avons souligné précédemment qu'en dépit de l'inflation normative dans notre pays, les textes peinent encore à être appliqués faute justement de ce consensus entre les rédacteurs des textes et leurs destinataires.

En d'autres termes, comment un texte rédigé par des politiciens véreux, recrutés via le quota des partis politiques et dénués de toute connaissance sectorielle peut-il faire œuvre utile au moment où ils brillent par l'ignorance des réalités de la population ?

C'est ici le lieu de tirer la sonnette d'alarme pour la revalorisation de l'administration publique dans chaque ministère pour la simple et bonne raison qu'elle constitue la véritable machine de gestion de l'Etat. Ceci sera de nature à éviter certains contentieux qui sont pendants devant les cours et tribunaux tout simplement parce qu'on aurait écarté le service technique ayant la maîtrise des réalités sectorielles et le parcours historique du secteur. D'ailleurs, sous d'autres cieux, aucun cabinet politique ne peut être constitué sans être assisté des administratifs ayant des compétences avérées dans le secteur.

Tout ceci prouve à suffisance que l'administration publique est un héros dans l'ombre ignoré dans notre pays et dans de telles conditions, notre pays court le risque de mettre à la disposition de la population, des textes normatifs irréalistes, inopportuns et inutiles.

---

<sup>45</sup> C. DEBBASCH et F. COLIN, *Droit administratif*, 12<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica, 2018, pp.9-10, cité par J.M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Abrégé de droit administratif*, op.cit., p.39.

## CONCLUSION

A quoi servirait-il à la République Démocratique du Congo d'avoir une abondante législation si elle n'est pas appliquée par ses destinataires d'une part et d'autre part, si elle est interprétée de plusieurs manières à cause de son caractère confus ? *Clara sunt non interpretanda*<sup>46</sup> dit-on. Il se pose donc avec acuité le problème de la qualité des textes normatifs dans notre pays. Certes, tout est encore en chantier et dans ce domaine particulier du savoir qu'est la légistique, il n'existe pas encore un guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires dans notre pays mais il est possible d'emboîter les pas comme sous d'autres cieux.

En effet, en droit français, le Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires précise, dans le chapitre consacré à la rédaction législative, que « *la rédaction d'un projet de texte et du document qui l'accompagne (exposé des motifs ou rapport de présentation) doit être claire, sobre et grammaticalement correcte* <sup>47</sup> ».

En droit suisse, le Guide pour l'élaboration de la législation fédérale pose des principes analogues. Il rappelle que « *le langage législatif, à la différence par exemple du langage poétique, se doit d'être le plus clair, le moins approximatif et le plus direct possible. Il possède donc les spécificités suivantes: la nécessité d'une bonne conception préalable de la matière normative; la cohérence; la clarté; la concision; le respect d'un éventuel cadre terminologique préexistant* » et précise que la clarté est la qualité principale d'un texte normatif.

Tout ceci prouve à suffisance que dans ces Etats, les rédacteurs ont déjà une ligne de conduite qui les guide à bien élaborer leurs textes.

Pour terminer, nous disons que loin de nous l'idée d'avoir abordé tous les aspects relatifs à la problématique de la qualité des textes législatifs et réglementaires en République Démocratique du Congo. Néanmoins, nous avons posé les jalons en vue d'améliorer tant soit peu, la qualité des textes normatifs étant entendu que les imperfections rédactionnelles se glisseront toujours aussi longtemps qu'ils sont élaborés par des hommes.

C'est pourquoi, nous estimons que la rédaction d'un texte législatif ou réglementaire est un art et tout le monde ne peut pas s'hasarder à le faire sans les prérequis nécessaires en matière de légistique formelle et matérielle.

---

<sup>46</sup> A ce sujet, il ne faut pas prendre cet adage au pied de la lettre car, tout texte juridique, même simple et clairement intelligible, est sujet à interprétation, fût-elle sommaire (P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 337, cité par J.M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Abrégé de droit administratif*, op.cit., p.33).

<sup>47</sup> A. FLUCKIGER, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°21, Paris, Dossier la normativité, Janvier 2007, p.3.

En l'absence d'un document de base ou d'un guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires comme il en est le cas dans d'autres Etats comme la France, la Suisse, le Maroc ; il est souhaitable de renforcer les mécanismes de contrôle des dits textes avant leur publication au journal officiel ou leur publicité soit par un organe extra judiciaire qu'est la Commission permanente de réforme de droit congolais en élargissant son champ d'action de vérifier non seulement les projets ou propositions des lois mais encore et surtout des actes réglementaires et individuels d'une part et d'autre part, par un organe judiciaire( Conseil d'Etat, Cours administratives d'appel et Tribunaux administratifs) en instituant un contrôle *a priori* obligatoire.

## BIBLIOGRAPHIE

### A. Textes

- Constitution congolaise du 18 février 2006, telle que complétée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006(textes coordonnés), *J.O.R.D.C.*, spécial, 5 février 2011.
- Ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice, *J.O.Z.*, n°7, 1<sup>er</sup> avril 1982.
- Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, *J.O.R.D.C.*, n° spécial, 18 octobre 2016.
- Ordonnance n°22/002 du 7 janvier 2022 portant organisation et fonctionnement du Gouvernement, modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du Gouvernement, *J.O.R.D.C.*, n° spécial, 19 janvier 2022.
- Ordonnance n°22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions des ministères, *J.O.R.D.C.*, spécial, 19 janvier 2022.

### B. Doctrine

#### 1. Ouvrages

- BERGEAL C., *Rédiger un texte normatif. Manuel de légistique*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, Berger- Levrault, 2012.
- BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, t.2, 2<sup>ème</sup> éd., Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2017.
- CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel et science Politique*, 18<sup>ème</sup> éd., Paris, Armand Colin, 2001.
- DEBBASCH C. et COLIN F., *Droit administratif*, 12<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica, 2018.
- ESAMBO KANGASHE J.L., *La Constitution Congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du Constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-la-Neuve, Academia- Bruylant, 2010.
- GOFFAUX P., *Dictionnaire de droit administratif*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2016.
- HAQUET A., *Droit constitutionnel en 11 thèmes avec exemples détaillés*, Paris, Dalloz, 2017.
- HUBERT PETIT, *Une éna est née : Chronique du pays des okapis à l'orée de la modernité*, tome I, Kinshasa, Shekinah sage 2015.
- KAMUKUNY MUKINAY A., *Droit constitutionnel congolais*, Kinshasa, E.U.A, coll. « droit et société », 2011.

- KIFWABALA TEKILAZAYA, D. FATAKI WA LUHINDI et M. WETSH'OKONDA KOSO, *République Démocratique du Congo : le secteur de la justice et l'Etat de droit, une étude d'Afrimap et de l'Open Society initiative for southern Africa*, open society Foundations, 2013.
- KUMBU Ki NGIMBI J.M., *Légistique : Notes de Cours à l'usage des étudiants de L3 LMD à l'Université Catholique du Congo (Module de renforcement des Capacités des députés et personnels administratifs des Assemblées provinciales de la République Démocratique du Congo)*, I.A.D.H.D., Kinshasa, 2021.
- MABANGA MONGA MABANGA, *Le contentieux constitutionnel Congolais*, Kinshasa, E.U.A., coll. « droit et société », 1999.
- MAMPUYA KANUNK'a-TSHIABO A., *Traité de droit international public*, Kinshasa, Editions Médiapaul, 2016.
- MBOKO DJ'ANDIMA J.M., *Droit congolais des services Publics*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2015.
- MBOKO DJ'ANDIMA J.M., *Abrégé de droit administratif*, Kinshasa, Editions Médiapaul, 2022.
- PAPA ASSANE TOURE, *La légistique, techniques de conception et de rédaction des lois et des actes administratifs : une tradition de gouvernance normative*, Paris, L'harmattan, 2018.
- VUNDUAWE te PEMAKO, *Traité de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2007.
- VUNDUAWE te PEMAKO F. et MBOKO DJ'ANDIMA J.M., *Traite de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2020.

## 2. Notes de cours

- BOUBACAR DIALLO, *Cours de Légistique et ingénierie de réformes*, 2<sup>ème</sup> promotion, ENA-RDC, 2016, inédit.
- YOKO YAKEMBE, *Cours d'interministérialité*, 2<sup>ème</sup> promotion, ENA-RDC, 2016, inédit

## 3. Contributions et articles

- BOULOUIS N., « ABC de l'abrogation », in *La légistique ou l'art de rédiger le droit*
- FLUCKIGER A., « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°21, Paris, Dossier la normativité, Janvier 2007.
- IBRAHIMA NIANE, « La rédaction des textes de lois ou d'édits et des amendements », in *la consolidation du cadre démocratique en République Démocratique du Congo*, Modules de renforcement des capacités à l'intention des institutions parlementaires organisé par le PNUD dans le cadre de son programme de Gouvernance, Kinshasa, 2012.

- PAULIN MANWELO S.J., « Quel modèle d'intellectuel pour la République Démocratique du Congo? », in *Congo-Afrique*, CEPAS, n°442, Février 2010.
- RUHANA MIRINDI BUSANE W., « La juridiction administrative congolaise dans la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016: architecture, atouts et points d'interrogation », <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03513784>, 6 janvier 2022 (consulté le 15 août 2023 à 13h00).
- WARSMANN L., « Simplifier le droit : une obligation pour le législateur », in *La légistique ou l'art de rédiger le droit*, courrier juridique des finances et de l'industrie, spécial, la Documentation française, Paris, 2008.