



COUR CONSTITUTIONNELLE

REPUBLIQUE DU CONGO

*Unité * Travail * Progrès*

AVIS N° 002 ACC-SVC 12
du 26 novembre 2012

**SUR LA CONFORMITE
DU REGLEMENT INTERIEUR
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

LA COUR CONSTITUTIONNELLE,

Saisie par lettre en date, à Brazzaville, du 22 octobre 2012 et enregistrée le 23 octobre 2012 au secrétariat général de la Cour sous le n° CC- SG 182 par laquelle le président de l'Assemblée nationale transmet, à la Cour, pour avis de conformité, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale adopté le 20 septembre 2012 ;

Vu la Constitution ;

Vu la loi organique n° 1- 2003 du 17 janvier 2003 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2012-681 du 29 mai 2012 portant nomination des membres de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2012-972 du 17 septembre 2012 portant nomination d'un membre de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2012-973 du 17 septembre 2012 portant nomination du président de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2012- 974 du 17 septembre 2012 portant nomination du vice-président de la Cour constitutionnelle ;

Vu le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

I- SUR LA REGULARITE DE LA SAISINE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Considérant qu'aux termes de l'article 148 alinéa premier de la Constitution, « La Cour constitutionnelle est saisie par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou par un tiers des membres de chaque chambre du Parlement » ;

Considérant que cet article vise, limitativement, les autorités habilitées à saisir la Cour pour consultation ; que le président de l'Assemblée nationale figure au nombre de ces autorités ; qu'au surplus, l'article 33 alinéa 2 de la loi organique n° 1- 2003 du 17 janvier 2003 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle prévoit que « Les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat sont soumis à la Cour constitutionnelle, respectivement, par les présidents de chaque chambre concernée » ;

Qu'il en infère que la présente saisine est régulière.

II- SUR LA COMPETENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Considérant qu'il résulte des articles 148 alinéa 2 de la Constitution et 33 alinéa premier de la loi organique précitée que la Cour constitutionnelle est saisie, pour avis de conformité, avant la promulgation des lois organiques ou la mise en application du règlement intérieur de chaque chambre du Parlement ; que la compétence de la Cour est, dès lors, établie.

III- SUR LE FOND

Considérant que l'article 107 alinéa premier de la Constitution prévoit que « Chaque chambre du Parlement adopte un règlement intérieur qui détermine son fonctionnement, fixe la procédure législative et les modalités de contrôle de l'action gouvernementale » ;

Considérant que le règlement intérieur du 20 septembre 2012 soumis à l'examen de la Cour constitutionnelle, par le président de l'Assemblée nationale, appelle les observations suivantes :

1/ Sur le suppléant du député

Considérant que l'article premier alinéa 3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale indique que « le suppléant assiste le député dans l'exercice de son mandat » ;

Considérant que l'article 90 alinéa 2 de la Constitution indique, en effet, que « Chaque député est élu avec son suppléant. » ; que de plus, l'article 95 alinéa 2 de la Constitution prévoit qu' « en cas d'incompatibilité, le député est remplacé par le suppléant » ; qu'à ce moment il exerce la plénitude du mandat de député appelé à une fonction à caractère public ou, toute autre, incompatible ; que la formulation restrictive de l'alinéa 3 de l'article premier retenue par l'Assemblée nationale, dans le titre premier relatif aux dispositions générales est, donc, contraire à la Constitution et doit, par conséquent, être complétée pour être en harmonie avec le texte constitutionnel ; que, dès lors, la rédaction de cet alinéa 3 de l'article 1^{er} du règlement intérieur qui dispose que « le suppléant assiste le député dans l'exercice de son mandat » doit être complétée de la manière suivante :

Article premier alinéa 4 nouveau - « En cas d'incompatibilité, le député est remplacé par son suppléant ».

2/ Sur la séance inaugurale

Considérant que l'article 3 du règlement intérieur relatif à la séance inaugurale précise qu' « A la première séance de la législature, il est mis en place un bureau d'âge...La séance se déroule à huis clos » ;

Considérant que l'article 108 de la Constitution fixe le principe de la publicité des séances en prescrivant : « Les séances des deux chambres du Parlement sont publiques » ; que, cependant, l'article 108 de la Constitution ne fait pas de cette règle un principe rigide et lui prévoit un tempérament, savoir la possibilité de siéger à huis clos à la demande du président de la République, du président de chaque chambre ou d'un tiers de ses membres : « Les séances des deux chambres du Parlement sont publiques. Le compte-rendu intégral des débats est publié au journal des débats. Toutefois l'Assemblée Nationale ou le Sénat peut siéger à huis clos à la demande du Président de la République, du Président de chaque chambre ou d'un tiers de ses membres. »;

Considérant que la séance inaugurale est présidée par le doyen d'âge ; que ce dernier n'est pas habilité, par la Constitution, à demander le huis clos ; que, cependant, le président de la République ainsi que le tiers des membres de l'Assemblée peuvent demander le huis clos ; que, par conséquent, la mention rigide du huis clos se heurte à la lettre de la Constitution ; que l'article 3 du règlement intérieur doit, donc, s'écrire de la manière suivante :

Article 3 nouveau - « A la première séance de la législature, il est mis en place un bureau d'âge comprenant le doyen d'âge et les deux plus jeunes députés de l'Assemblée nationale. La séance peut se dérouler à huis clos à la demande du président de la République ou d'un tiers des membres de l'Assemblée » ;

Considérant, en outre, qu'à l'article 4 alinéa 2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale relatif à la séance inaugurale, il est mentionné : « Le doyen d'âge donne, également, communication des requêtes en contestation des élections et, le cas échéant, celles des décisions de rejet de ces contestations prononcées par la Cour constitutionnelle. » ;

Considérant que les rejets sont relatifs non pas aux contestations mais aux requêtes ; qu'il convient de modifier le libellé de cet alinéa 2 ainsi qu'il suit :

Article 4 alinéa 2 nouveau - « Le doyen d'âge donne, également, communication des requêtes en contestation des élections et, le cas échéant, celle des décisions de rejet de ces requêtes prononcées par la Cour constitutionnelle ».

3/ Sur le bureau de l'Assemblée nationale

Considérant que l'article 11 alinéa 2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale dispose : « En cas d'empêchement définitif du député dûment constaté par le bureau de l'Assemblée nationale, le suppléant est autorisé à siéger. Notification lui est faite par le bureau de l'Assemblée nationale. » ;

Considérant que l'article 95 alinéa 2 de la Constitution prévoit qu' « En cas d'incompatibilité, le député est remplacé par son suppléant. » ; que cette disposition ne prévoit, à cet effet, aucune autorisation expresse ; que dans l'hypothèse de la suppléance, ce remplacement s'opère par le fait même de l'incompatibilité ; qu'il en résulte que la mention relative à l'autorisation du bureau de l'Assemblée nationale n'est pas conforme à la Constitution ; qu'elle doit être expurgée du texte du règlement intérieur ; que la rédaction de cet article doit être modifiée ainsi qu'il suit :

Article 11 alinéa 2 nouveau - « En cas d'empêchement définitif du député dûment constaté par le bureau de l'Assemblée nationale, le suppléant le remplace. Notification lui est faite par le bureau de l'Assemblée nationale » ;

Considérant, par ailleurs, que l'article 13 du chapitre III relatif au bureau de l'Assemblée nationale est consacré aux attributions du président de l'Assemblée nationale ;

Considérant que l'article 148 alinéa 1^{er} de la Constitution prévoit que « La Cour constitutionnelle est saisie par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat ou par un tiers des membres de chaque chambre du Parlement » ; que cette prescription confère au président de l'Assemblée le droit de saisir la Cour constitutionnelle ; que le règlement intérieur ne fait pas mention de cette attribution tandis qu'il fait état de la proposition, au président de la République, de deux membres de la Cour constitutionnelle en vue de leur nomination conformément à l'article 144 alinéa 3 de la Constitution ; que cette attribution doit être ajoutée au texte du règlement intérieur à l'article 13 alinéa 11 nouveau :

Article 13 alinéa 11 nouveau - « Il soumet à la Cour constitutionnelle, pour avis de conformité, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale avant sa mise en application ».

4/ Sur les groupes parlementaires

Considérant que l'article 56 du chapitre VII consacré à la constitution des groupes parlementaires prévoit que ces groupes remettent, au président de l'Assemblée nationale, une déclaration politique signée de leurs membres accompagnée de la liste de ces membres des députés apparentés et du nom du président du groupe ; que cette disposition du règlement intérieur se conclut par la mention : « Ces documents sont publiés au Journal officiel. » ;

Considérant que si l'Assemblée nationale arrête les modalités de fonctionnement des groupes parlementaires, elle ne peut le faire que dans le cadre de l'énoncé de la Constitution ; que la publicité des actes des deux chambres du Parlement est fixée par l'article 108 de la Constitution qui indique que « Les séances des deux chambres du Parlement sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au journal des débats... » ; qu'ainsi les documents visés par cet article, notamment, la déclaration politique et la liste des membres du groupe parlementaire doivent être publiés au journal des débats, organe habilité à assurer la publicité des actes du Parlement ;

Que cet article doit être réécrit comme suit :

Article 56 nouveau - « ...Ces documents sont publiés au journal des débats » ;

Considérant que l'article 57 dudit règlement intérieur évoque les modifications de la composition d'un groupe parlementaire et prévoit qu'elles sont publiées au Journal officiel ; que cette disposition n'est pas conforme à l'article 108 de la Constitution et doit être modifiée de la manière suivante :

Article 57 nouveau - « Les modifications à la composition d'un groupe sont portées à la connaissance du président de l'Assemblée nationale sous la signature du député concerné s'il s'agit d'une démission, sous la signature du président du groupe s'il s'agit d'une radiation et sous la double signature du député et du président du groupe s'il s'agit d'une adhésion ou d'un apparentement. Elles sont publiées au journal des débats ».

5/ Sur le régime des sessions

Considérant que l'article 60 alinéa 2 du règlement intérieur prévoit que « ...Le compte-rendu intégral des débats est publié au Journal officiel. » ; que cette énonciation contrevient à l'article 108 de la Constitution qui dispose, expressément, que « ...Le compte-rendu intégral des débats est publié au journal des débats. » ; qu'il convient d'apporter cette correction pour une mise en conformité avec le texte de la Constitution ; que l'article 60 alinéa 2 doit être reformulé ainsi qu'il suit :

Article 60 alinéa 2 nouveau - « Les séances plénières sont publiques et peuvent être retransmises en direct par la radio et la télévision d'Etat. Le compte-rendu intégral des débats est publié au journal des débats ».

6/ Sur le statut de député

- **De l'immunité parlementaire**

Considérant que l'article 65 du règlement intérieur, qui vise l'immunité parlementaire, indique en son alinéa 3 : « Aucun député ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle sans l'autorisation de l'Assemblée nationale, sauf en cas de flagrant délit... » ; que cette prescription se fonde sur l'article 101 alinéa 2 de la Constitution ;

Mais considérant que cet article prévoit, expressément, qu'« 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 » ; que la Constitution, tout en fixant le principe de l'immunité parlementaire, lui fixe des

limites ; qu'en se cantonnant au flagrant délit, le texte du règlement intérieur restreint le champ des exceptions audit principe ; qu'il convient, donc, de modifier la rédaction de cet article en le réécrivant de la manière suivante :

Article 65 alinéa 3 nouveau - « Aucun député ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté sans l'autorisation de l'Assemblée nationale, sauf cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive ».

- **De la pension parlementaire**

Considérant que l'article 67 du règlement intérieur prévoit : « Le député a droit à une pension parlementaire. Les modalités de sa mise en œuvre sont fixées par décision du Bureau de l'Assemblée nationale » ;

Considérant que l'article 111 de la Constitution énumère les matières qui sont du domaine de la loi ; que sont, notamment, du domaine de la loi « ... le droit du travail, le droit syndical et les régimes de sécurité sociale... » ; que de ce fait, la détermination des catégories des personnes appelées à bénéficier d'un régime de protection sociale ainsi que la nature des conditions que doivent remplir les prestataires relèvent de la loi ; que l'article 67 du règlement intérieur n'est pas conforme à la Constitution qui confère à la loi, seule, le pouvoir de décider d'un droit à pension ; qu'en conséquence, l'article 67 doit être expurgé du règlement intérieur.

7/ Sur les lois organiques

Considérant qu'en son article 143, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale indique : « les projets et propositions de lois tendant à modifier une loi organique ou portant sur une matière à laquelle la Constitution confère un caractère organique doivent comporter dans leur intitulé la mention expresse de ce caractère... » ;

Considérant que l'article 125 alinéa premier de la Constitution prévoit que : « Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques, hormis la loi des finances, sont votées et modifiées dans les conditions suivantes... » ;

Considérant que dans la Constitution le caractère organique est attaché à la loi, et non à la matière ; qu'il en résulte que la mention « ... ou portant sur une matière à laquelle la Constitution confère un caractère organique... » est non conforme à la Constitution ; que l'article 143 gagnerait à être reformulé ainsi :

Article 143 nouveau - « Les projets et propositions de lois organiques doivent comporter, dans leur intitulé, la mention expresse de ce caractère. Ils ne peuvent contenir des dispositions d'une autre nature ».

8/ Sur le contrôle parlementaire

Considérant que l'article 153 du règlement intérieur évoque, en ses alinéas 1 et 6, la réponse du ministre compétent à la question orale avec débat et précise, s'agissant du temps d'intervention du ministre, qu' « il dispose de cinq minutes, au plus, pour répondre à chaque question » ;

Considérant que l'article 117 de la Constitution prévoit que : « Les ministres ont accès aux séances du Parlement. Ils sont entendus à la demande d'un député ou d'un sénateur, d'une commission ou à leur demande. Ils peuvent se faire assister par des experts » ; qu'en assignant aux membres du gouvernement un temps de parole de cinq minutes au plus, le règlement intérieur n'est pas conforme à cette disposition constitutionnelle qui prévoit, même, l'intervention d'experts ; que la durée de leur intervention, qui est la réponse à la préoccupation exprimée par un élu ou qui est faite à leur demande, ne peut être limitée ; que le président de l'Assemblée peut user de son pouvoir de direction des débats pour veiller à l'équilibre du temps de parole ; que l'article 153 doit, donc, être réécrit comme ci- après :

Article 153 :

- **alinéa 1^{er} nouveau - « Le ministre compétent répond à la question orale avec débat ».**
- **alinéa 6 nouveau - « Après l'audition du dernier orateur, le président passe la parole à ceux des membres du gouvernement qui la demandent ».**

EMET L'AVIS

Article premier - Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, tel que soumis à la Cour constitutionnelle, ne peut s'appliquer que sous réserve des modifications suivantes :

Article premier nouveau - L'Assemblée nationale est composée de 139 membres élus au suffrage universel direct.

Les membres de l'Assemblée nationale portent le titre de député. Chaque député est élu avec son suppléant.

Le suppléant assiste le député dans l'exercice de son mandat.

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

La durée du mandat de député est de cinq (5) ans.

Le mandat des députés commence le deuxième mardi suivant leur élection et prend fin à l'entrée en fonction de la nouvelle Assemblée nationale.

Le mandat du député est national. Tout mandat impératif est nul. Chaque député est le représentant de la Nation.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit. Si cette réunion a lieu en dehors des périodes prévues pour les sessions ordinaires, une session extraordinaire est ouverte, de plein droit, pour une durée qui ne peut excéder quinze (15) jours.

Pour leur permettre d'exercer leur mandat en toute indépendance et pour assurer celle-ci, les députés bénéficient d'une immunité et sont soumis à un régime d'incompatibilité.

Article 3 nouveau - A la première séance de la législature, il est mis en place un bureau d'âge comprenant le doyen d'âge et les deux plus jeunes députés de l'Assemblée nationale. La séance peut se dérouler à huis clos à la demande du président de la République ou du tiers des membres de l'Assemblée.

Article 4 nouveau - A l'ouverture de la première séance de la législature, le doyen d'âge annonce à l'Assemblée nationale les noms des personnes proclamées élues par le gouvernement. Il ordonne, ensuite, l'affichage immédiat et la publication de la liste nominative des élus.

Le doyen d'âge donne, également, communication des requêtes en contestation des élections et, le cas échéant, celle des décisions de rejet de ces requêtes prononcées par la Cour constitutionnelle.

Article 11 nouveau - Après installation, le président de l'Assemblée nationale informe l'Assemblée nationale, dès qu'il en a connaissance, des vacances de sièges. Il notifie, au gouvernement, les noms des députés dont le siège est vacant ainsi que les noms des suppléants prévus pour les remplacer conformément aux dispositions de l'article 95 de la Constitution.

En cas d'empêchement définitif du député, dûment constaté par le bureau de l'Assemblée nationale, le suppléant le remplace. Notification lui est faite par le bureau de l'Assemblée nationale.

Le député nommé à des fonctions incompatibles avec l'exercice du mandat parlementaire retrouve, d'office, son siège à l'Assemblée nationale dès qu'il est mis fin à ces fonctions.

Notification est faite au suppléant par le bureau de l'Assemblée nationale.

Article 13 nouveau - Le président de l'Assemblée nationale oriente, coordonne et contrôle les activités du bureau.

Il ouvre et clôture les sessions de l'Assemblée nationale, il dirige les débats. En séance plénière, il fait observer le règlement intérieur, fait assurer l'ordre et la police des séances. Il met aux voix les projets et propositions de lois soumis aux délibérations de l'Assemblée nationale.

Il veille à la régularité des opérations de vote et en proclame les résultats.

Il juge de l'opportunité de convoquer et réunir les bureaux des commissions permanentes.

Il établit les rapports de l'Assemblée nationale avec les autres parlements.

Il régleme, par voie de décisions, les modalités d'organisation et de fonctionnement des services administratifs de l'Assemblée nationale.

Il est l'ordonnateur principal du budget de l'Assemblée nationale.

Il peut donner délégation de ses pouvoirs à l'un des vice-présidents qui est, alors, investi de la même autorité que le président, lui-même, dans la limite de cette délégation.

Il nomme le secrétaire général en réunion du bureau et met fin à ses fonctions dans les mêmes conditions.

Il saisit le Conseil économique et social de tout projet ou de toute proposition de loi à caractère économique et social.

Il propose deux membres au président de la République en vue de leur nomination à la Cour constitutionnelle.

Il soumet à la Cour constitutionnelle, pour avis de conformité, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale avant sa mise en application.

Article 56 nouveau - Les groupes parlementaires se constituent librement et remettent au président de l'Assemblée nationale une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. Ces documents sont publiés au journal des débats.

Article 57 nouveau - Les modifications à la composition d'un groupe sont portées à la connaissance du président de l'Assemblée nationale sous la signature du député concerné s'il s'agit d'une démission, sous la signature du président du groupe s'il s'agit d'une radiation et sous la double signature du député et du président du groupe s'il s'agit d'une adhésion ou d'un apparentement. Elles sont publiées au journal des débats.

Article 60 nouveau - Les sessions sont ouvertes et closes par le président de l'Assemblée nationale ou par l'un des vice-présidents en cas d'empêchement du président de l'Assemblée nationale.

Les séances plénières sont publiques et peuvent être retransmises en direct par la radio et la télévision d'Etat. Le compte-rendu intégral des débats est publié au journal des débats.

L'Assemblée nationale peut siéger, à huis clos, à la demande du Président de la République, du Président de l'Assemblée nationale ou d'un tiers de ses membres.

Article 65 nouveau - Le député est protégé dans l'exercice de son mandat. A ce titre, il bénéficie d'une immunité parlementaire.

Aucun député ne peut être ni poursuivi ni recherché, détenu ou jugé, à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun député ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté sans l'autorisation de l'Assemblée nationale sauf cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

Aucun député ne peut, hors session, être arrêté ou poursuivi sans l'autorisation du bureau de l'Assemblée nationale, sauf cas de flagrant délit, de poursuites autorisées, ou de condamnation définitive.

L'immunité parlementaire protège le député au cours de son mandat et après expiration de celui-ci pour les opinions émises pendant qu'il exerçait.

L'article 67 doit être supprimé.

Article 143 nouveau - Les projets et propositions de lois organiques doivent comporter, dans leur intitulé, la mention expresse de ce caractère. Ils ne peuvent contenir des dispositions d'une autre nature.

Article 153 nouveau - Le ministre compétent répond à la question orale avec débat.

Il peut différer cette réponse en annonçant, pour l'un des deux prochains jours de séance, une communication du gouvernement avec débat sur ce même sujet.

Cette annonce interrompt le débat sur la question orale. La communication du gouvernement est inscrite, d'office, en tête de l'ordre du jour de la séance choisie par le gouvernement.

A cette séance, le débat se déroule suivant les dispositions du chapitre XX du présent titre.

Après la réponse du ministre, le président organise le débat au vu de la liste des orateurs inscrits et donne la parole à chacun d'eux pour le temps de parole qui lui est imparti. L'auteur de la question a priorité d'intervention pour cinq (5) minutes au plus.

Après l'audition du dernier orateur, le président passe la parole à ceux des membres du gouvernement qui la demandent.

A la suite des interventions des membres du gouvernement, le président fait la synthèse des débats et clôt la séance.

Article 2- Le présent avis sera notifié au président de l'Assemblée nationale et publié au Journal officiel.

Délibéré par la Cour constitutionnelle en sa séance du 26 novembre où siégeaient :

Auguste ILOKI

Président

Pierre PASSI

Vice-président

Thomas DHELLO

Membre

Marc MASSAMBA NDILOU

Membre

Jaques BOMBETE

Membre

Delphine EMMANUEL ADOUKI

Membre

Jean Bernard Anaël SAMORY

Membre

Justin BALLAY-MEGOT

Membre

Nadia Josiane Laure MACOSSO

Membre

Antonin MOKOKO

Secrétaire général