=/BB/=

LA COUR CONSTITUTIONNELLE, SIEGEANT EN MATIERE DE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE, A RENDU L'ARRET SUIVANT :----------

PREMIER FEUILLET **R.Const 2695.-**

AUDIENCE PUBLIQUE DU **VINGT-HUIT JUILLET**
DEUX MILLE VINGT-SIX

EN CAUSE :

REQUETE EN APPRECIATION DE LA CONSTITUTIONNALITE DE LA LOI FIXANT LES CONDITIONS D'ORGANISATION DU REFERENDUM EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.

Par sa requête signée le 26 juin 2026 et réceptionnée au greffe de la Cour constitutionnelle le 29 du même mois, Monsieur Félix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO, Président de la République démocratique du Congo, sollicite de la Cour constitutionnelle l'appréciation de la constitutionnalité de la Loi fixant les conditions d'organisation du référendum en ces termes :

« A :
« - Monsieur le Président de la Cour
« constitutionnelle ;
«
« - Mesdames et Messieurs les Juges de
« la Cour constitutionnelle
« (Tous) à Kinshasa/Gombe
«
« Monsieur le Président,
«
« Mesdames et Messieurs les Juges de la
« Cour constitutionnelle,
«
« Agissant en vertu des dispositions pertinentes des articles 5,
« 69, 139 et 160 de la Constitution du 18 février 2006, telle que
« modifiée à ce jour, j'ai l'honneur de saisir la Cour
« constitutionnelle aux fins d'appréciation de la conformité à la
« Constitution de la Loi fixant les conditions d'organisation du
« référendum en République Démocratique du Congo.
«

« En effet, par leur lettre conjointe référencée 013/ CAB/ « PDTs/ Ass-Nat/ ABS-SENAT/ SLK/ DC/ PM/ 2026 du 17 juin « 2026, reçue le 22 juin 2026, les Présidents de l'Assemblée « nationale et du Sénat m'ont transmis, pour promulgation, la Loi « précitée.

«

« Cette Loi, qui comprend, outre son exposé des motifs, huit « chapitres relatifs respectivement à l'objet et au champ « d'application, à l'initiative et à la convocation du référendum, à « la campagne référendaire, aux témoins, observateurs et « journalistes, aux opérations référendaires, au contentieux du « référendum, aux dispositions pénales ainsi qu'aux dispositions « abrogatoires et finales, a été adoptée en des termes identiques « par les deux Chambres du Parlement lors de leurs séances « plénières respectives du 15 juin 2026.

«

« Ainsi qu'il ressort de la lettre de transmission pré rappelée, à « l'Assemblée nationale, sur les 384 Députés nationaux ayant pris « part au vote, 381 ont voté en faveur du texte, un (1) Député a « voté contre et deux (2) Députés se sont abstenus. Au Sénat, les « 89 Sénateurs ayant participé au vote se sont tous prononcés en « faveur de son adoption, sans vote contre ni abstention.

«

« Toutefois, en ma qualité de Garant de la souveraineté « nationale, du respect de la Constitution ainsi que du « fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions, « j'ai estimé opportun, préalablement à sa promulgation, de déférer « cette Loi à la Cour constitutionnelle afin qu'elle en apprécie la « conformité à la Constitution, conformément aux dispositions de « l'article 160, alinéa 3, de la Constitution.

«

« A l'appui de la présente requête, je joins une copie de la Loi « soumise au contrôle de constitutionnalité ainsi qu'une copie de « la lettre de sa transmission par le Parlement, sans préjudice de « toute autre pièce ou information que la Cour jugerait utile de « requérir pour l'instruction de l'affaire.

«

« Par ces motifs, il plaira à la Cour constitutionnelle :

« - de se déclarer compétente et régulièrement saisie ;

«

« - de déclarer la présente requête recevable ;
«
« - et statuant au fond, de se prononcer sur la conformité à la « Constitution de la Loi fixant les conditions d'organisation du « référendum en République Démocratique du Congo.
«
« Dire en outre, qu'il n'y a pas lieu à perception des frais de « justice, conformément aux dispositions de l'article 96, alinéa 2, « de la Loi organique n° 13/ 026 du 15 octobre 2013 portant « organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.
«
« Dans cet espoir, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, « Mesdames et Messieurs les Juges de la Cour constitutionnelle, « l'assurance de ma considération distinguée.
«
« Fait Kinshasa/Gombe, Palais de la Nation,
« Avenue Roi Baudouin, le 26 juin 2026
«
« Sé/Félix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO
« Président de la République Démocratique
« du Congo

Par son ordonnance signée le 02 juillet 2026, Monsieur le Président de cette Cour se désigna comme rapporteur et par celle du 27 du même mois il fixa la cause à l'audience publique du même jour;

A l'appel de la cause à cette audience publique, personne ne comparut, la Cour déclara la cause en état d'être examinée et accorda la parole:

- à l'Officier du Ministère publique représenté par le Procureur général John MOKE MAYELE qui donna lecture de l'avis écrit de l'Avocat général Daniel KASONGO MPAU OKING dont ci-dessous le dispositif :

« PAR CES MOTIF ;
«
« Plaise à la Cour constitutionnelle de :

« - Se déclarer compétente ;
« - Dire la requête recevable ;
« - Déclarer la loi fixant les conditions d'organisation du « référendum en République Démocratique du Congo conforme à « la Constitution dans l'ensemble de ses dispositions ;
«
« - Dire qu'il n'existe aucun obstacle constitutionnel à sa « promulgation ;
«
« - Dire qu'il n'y a pas lieu à paiement des frais d'instance.

Sur ce, la Cour clôt les débats, prit la cause en délibéré et séance tenante, prononça l'arrêt suivant :

********** **A R R E T** **********

Par requête du 26 juin 2026 signée par lui-même, déposée au greffe de la Cour constitutionnelle le 29 juin de la même année contre récépissé de la même date et enrôlée sous R.Const 2695, le Président de la République, Monsieur Félix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO, a saisi la Cour constitutionnelle en appréciation de la constitutionnalité de la loi fixant les conditions d'organisation du référendum en République Démocratique du Congo en vertu des articles 5, 69, 139 et 160 alinéa 3 de la Constitution, telle qu'adoptée par les deux Chambres du Parlement, avant sa promulgation.

Le requérant expose que, dans leur correspondance conjointe n° 013/ CABs/ PDTs/ Ass-Nat/ ABS-SENAT/ SLK/ DC/ PM/ 2026 du 17 juin 2026, reçue le 22 juin 2026, les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat lui ont transmis la loi susvisée pour promulgation.

Il poursuit qu'il ressort de cette lettre qu'à l'Assemblée nationale, sur les 384 députés nationaux ayant pris part au vote,

RÉPUBLIQUE ... DU CONGO * GREFFE * COUR CONSTITUTIONNELLE

3841 ont voté en faveur du texte, 1 député a voté contre et 2 députés se sont abstenus. Au Sénat, les 89 sénateurs ayant pris part au vote se sont prononcés en faveur de son adoption, sans vote contre ni abstention.

Il précise que sa démarche se fonde sur l'article 160 alinéa 3 de la Constitution qui lui reconnaît le droit de déférer devant la Cour constitutionnelle aux fins d'examen de la conformité à la Constitution une loi ordinaire avant sa promulgation.

En appui de sa requête, le requérant a annexé neuf copies de ladite loi ainsi que la lettre de transmission signée par les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Examinant sa compétence, la Cour rappelle qu'aux termes de l'article 160 alinéa 3 de la Constitution, elle peut être saisie d'un recours en appréciation de la conformité à la Constitution d'une loi à promulguer par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou le dixième des députés ou des sénateurs.

Avant de statuer sur ladite compétence en l'espèce, la Cour relève qu'elle est saisie d'un contrôle de constitutionnalité a priori d'une loi. Celui-ci est inspiré de l'idée selon laquelle le pouvoir politique doit être limité par le droit. La Constitution, étant non seulement la norme suprême au sommet de la hiérarchie des normes mais également la norme fondatrice de l'ordre juridique, requiert de toutes les autorités publiques respect et soumission.

Pour la Cour, cette idée qui limite et encadre l'action politique par le droit postule, entre autres, la suprématie de la Constitution sur toutes les autres normes, la protection de l'Etat de droit contre l'arbitraire du législateur, la garantie des droits et libertés fondamentaux avant même que la loi ne produise ses effets, la séparation des pouvoirs en vertu de laquelle le juge constitutionnel agit comme gardien de la Constitution sans se substituer au pouvoir législatif.

Elle rappelle, par ailleurs, que ce contrôle poursuit plusieurs objectifs, en l'occurrence empêcher l'entrée en vigueur

d'une loi contraire à la Constitution, préserver la cohérence de l'ordre juridique, assurer la sécurité juridique et renforcer la confiance des citoyens dans les institutions.

La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 5 de la Constitution « la souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants.

Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

La loi fixe les conditions d'organisation des élections et du référendum ».

Appelée à donner la bonne intelligibilité de cette disposition, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt du 15 janvier 2021 sous R.Const 1453/ 1463/ 1464, retenu que la souveraineté nationale est entendue comme « le pouvoir du pouvoir », c'est-à-dire, la capacité exclusive reconnue au peuple de déterminer l'étendue de son propre ordre juridique ou celle d'affirmer son autorité à gouverner l'ensemble de sa juridiction.

La Cour souligne qu'il existe la souveraineté populaire à côté de la souveraineté nationale. La conciliation opérée par le constituant entre ces deux conceptions de la souveraineté est pertinente et pleinement justifiée. C'est au nom de la nation, communauté humaine transcendant les générations, que s'exprime le peuple, c'est-à-dire plus précisément ceux qui remplissent les conditions pour être électeurs.

Pour la Cour, en affirmant ainsi le monopole du peuple à se choisir son mode de gouvernance, l'article 5 alinéa 1er de la Constitution sous-tend également par ce fait même le pouvoir de ce dernier de se doter d'une nouvelle Constitution, dans le cadre de l'exercice normal de sa souveraineté.

Cette disposition représente un moyen juridique de réveiller le pouvoir Constituant originaire sans créer de désordre juridique. Cela peut se faire à travers la mise en place d'une assemblée

RÉPUBLIQUE DU CONGO * COUR CONSTITUTIONNELLE * GREFFE

constituante ad hoc spécialement investie du pouvoir de reconstituer ou de déconstituer l'Etat sur des nouvelles bases, la décision de cette assemblée constituante étant subordonnée à sa ratification par un référendum.

Cette disposition fait donc du peuple congolais l'unique titulaire de la souveraineté nationale. En tant que tel, il détient le pouvoir de constituer, de réviser ou de légitimer. Cela signifie qu'en tant que détenteur de cette souveraineté, le peuple constituant n'est pas supprimé parce qu'il a exercé son pouvoir constituant, car le pouvoir constituant lui-même ne peut être absorbé ou consommé. En effet, le pouvoir constituant originel détient une liberté illimitée, sur le fond comme dans la forme. Il est souverain au sens plein de l'expression.

A ce titre, il est en droit de dessiner en toute liberté des chemins de l'avenir institutionnel du pays ou de constater les impasses dans lesquelles celui-ci s'est enfermé. Dans ce sens, il est affirmé *le* caractère potentiel de la souveraineté constituante du peuple.

Dès lors, l'élu au suffrage universel, tel le Président de la République, représente la nation entière.

Il est de principe général de droit constitutionnel que la souveraineté énoncée dans cette disposition ne peut être, tant dans son fondement que dans son exercice, que la souveraineté nationale et que seuls peuvent être regardés comme participant à l'exercice de celle-ci les représentants du peuple élus dans le cadre des institutions de la République.

Dans ces conditions, la souveraineté nationale, renchérit la Cour, appartient à la nation toute entière conçue comme un être collectif et indivisible, distinct des individus qui le composent ; une succession des générations, caractérisée de manière continue par un vouloir vivre ensemble. La nation est une âme, un principe spirituel ; elle est un pouvoir absolu qui refuse tout contrôle et toute limitation. Distincte du peuple réel, cette majesté suprême qui ne peut être limitée ni par une autre puissance supérieure, ni

GREFFE COUR CONSTITUTIONNELLE

dans sa durée, ni par les lois, n'a d'existence que par la représentation.

S'agissant du régime juridique du référendum, la Cour relève que, contrairement à la loi n° 05/010 du 22 juin 2005, adoptée en vertu de l'article 10 point 3 de la Constitution de la transition du 04 avril 2003, la loi qui lui est soumise est, en ce qui la concerne, édictée en application de la Constitution du 18 février 2006.

Elle estime que dans un Etat démocratique, une loi sur le référendum revêt une importance fondamentale en ce qu'elle constitue le cadre juridique permettant à ce peuple, détenteur originaire du pouvoir, d'exercer directement sa souveraineté. Elle garantit que le recours au référendum ne soit ni arbitraire ni instrumentalisé, mais organisé selon des règles précises assurant la transparence, l'égalité des citoyens devant le scrutin et la sincérité des résultats. En fixant les conditions de l'initiative, de l'organisation, du déroulement et du contrôle du référendum et des dispositions pénales qui sanctionnent sa violation, une telle loi participe à la sécurité juridique et au renforcement de la démocratie constitutionnelle.

Le référendum se veut l'expression du principe de la souveraineté populaire, en vertu duquel seul le peuple est titulaire direct et global du pouvoir politique au sein de l'Etat.

La Cour considère qu'il renforce la légitimité démocratique des décisions publiques à condition qu'il soit encadré par des garanties constitutionnelles et législatives assurant la liberté du vote, le pluralisme du débat et le contrôle juridictionnel.

Eu égard à cette importance que revêt la loi en tant que cadre référentiel de l'expression du peuple souverain, un contrôle a priori s'avère nécessaire pour garantir aux dispositions qu'elle contient une pleine légitimité constitutionnelle.

La Cour constate que le requérant soumet à son contrôle la loi fixant les conditions d'organisation du référendum en

GREFFE COUR CONSTITUTIONNELLE

République Démocratique du Congo, telle qu'adoptée par les deux Chambres du Parlement, lui transmise pour promulgation.

Par conséquent, elle se déclarera compétente.

S'agissant de la recevabilité, la Cour note que l'article 88 alinéa 2 de la Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle dispose : « Sauf lorsqu'elle émane du Procureur général, la requête mentionne, sous peine d'irrecevabilité, les nom, qualité et adresse du requérant ainsi que l'objet et les moyens de la demande ».

En l'espèce, la requête qui saisit la Cour renseigne les nom, qualité et adresse du requérant ainsi que l'objet et les moyens de la demande.

La Cour rappelle que la disposition ci-haut reprise est complétée par l'article 91 alinéa 2 de son Règlement intérieur qui exige que la requête soit « dactylographiée et signée par la partie elle-même ou par un avocat dûment mandaté ».

Elle précise que cette dernière est dactylographiée et signée par Monsieur Félix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO agissant en qualité de Président de la République, et dont l'investiture a été faite devant cette même Cour le 20 janvier 2024.

La Cour relève en outre que, conformément à l'article 57 alinéa 1er de son Règlement intérieur, elle est appelée à se prononcer, lors du contrôle de conformité, sur l'ensemble du texte soumis à son appréciation, tant sur son contenu que sur la procédure de son élaboration.

Elle indique que les pièces versées par le requérant renseignent que les deux Chambres ont adopté la loi sous examen dans les termes identiques, chacune en ce qui la concerne, selon les résultats repris ci-après. A l'Assemblée nationale, sur les 384 députés nationaux ayant pris part au vote, 381 ont voté pour, 1 député a voté contre et 2 ont voté abstention. Au Sénat, sur les 89 sénateurs ayant pris part au vote, 89 ont voté pour, aucun sénateur n'a voté contre et aucun n'a voté abstention.

Elle en infère que le vote de ladite loi s'est effectué à la majorité absolue des membres composant chacune de deux chambres.

Par conséquent, la Cour dira la présente requête recevable.

Examinant le texte soumis à son contrôle article par article, la Cour s'avise, à titre liminaire, qu'elle fait usage de la faculté reconnue au juge constitutionnel de réécrire les textes qui lui sont soumis notamment par la technique des réserves d'interprétation telle que mise en œuvre en contentieux constitutionnel.

La Cour rappelle aussi que, le contrôle de constitutionalité des lois s'opère tant en référence aux dispositions expresses de la loi fondamentale qu'au regard des principes constitutionnels et des objectifs à valeur constitutionnelle, notamment l'intelligibilité, la clarté, l'incessibilité ou la cohérence de la loi, l'ordre public ou la sécurité juridique.

C'est à ce titre que dans son arrêt R.Const.622 du 02 février 2018, elle a admis qu'une disposition d'un texte soumis à son examen peut être déclarée contraire à la Constitution dès lors que sa formulation est inintelligible.

La Cour indique que la loi dont contrôle est pourvue d'un exposé des motifs, comporte 45 articles et est subdivisée en huit chapitres.

Le chapitre 1er est consacré à l'objet et au champ d'application de la loi. Il comporte quatre articles et va de l'article 1er à l'article 4.

L'article premier fixe les règles relatives à l'objet, à la procédure, à l'initiative et à la convocation du référendum ainsi qu'aux infractions, au contentieux et aux sanctions y relatives.

Cet article est conforme à la Constitution.

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO
GREFFE
COUR CONSTITUTIONNELLE

L'article 2 porte sur la définition du référendum.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 3 est consacré à la participation au référendum pour tout citoyen inscrit sur la liste électorale en fixant l'âge de dix-huit ans révolus à tout congolais jouissant de ses droits civiques et politiques, et en interdisant à tout électeur de voter plus d'une fois.

Cet article est conforme à la Constitution sous réserve que le groupe des mots «droits civiques» repris à son alinéa 2 soit lu «droits civils», afin de se conformer à l'article 5 alinéa 5 de la Constitution qui énonce les « droits civils» et non les «droits civiques».

Dans ce sens, l'article 3 alinéa 2 sera lu comme suit :
«Tout congolais âgé de dix-huit ans révolus et jouissant de ses droits civils et politiques est appelé à y prendre part en vertu de l'article 5 alinéa 5 de la Constitution».

L'article 4 est relatif à l'objet du référendum en ce qu'il indique que celui-ci peut porter sur toutes les matières d'importance fondamentale pour la vie de la nation conformément à l'article 5 de la Constitution. Il fait référence aux matières qui peuvent faire l'objet du référendum, à savoir les questions dont la portée excède la gestion courante des affaires publiques et dont les conséquences peuvent influer durablement sur la stabilité des institutions et la destinée nationale. Il fait également état de toute question touchant aux intérêts supérieurs de l'Etat, à l'intégrité territoriale, aux droits fondamentaux ou à l'avenir politique, économique, social et institutionnel de la République.

Cet article est conforme à la Constitution sous réserve que le groupe de mots « toutes matières d'importance fondamentale pour la vie de la nation » contenu en son alinéa 1er soit entendu dans le sens que les matières d'importance fondamentale visent celles prévues à l'article 2 alinéa 3 de la Constitution qui concerne le transfert de la capitale du pays dans un autre lieu ; à l'article 214 alinéa 2 qui concerne les cas de cession, d'échange ou

GREFFE COUR CONSTITUTIONNELLE

d'adjonction de territoire, ainsi qu'à l'article 218 alinéa 3 relatif au cas de révision de la Constitution.

Les matières d'importance fondamentale pour la vie de la nation devraient aussi être entendues dans le sens de l'article 5 alinéa 1er de la Constitution et du principe général du droit constitutionnel selon lequel le peuple seul détient l'exercice direct de la souveraineté nationale telle qu'invoquée ci-haut. Il a le pouvoir en tant que pouvoir initial, autonome et inconditionné de solliciter ou d'initier l'adoption d'une nouvelle Constitution.

Dès lors, pour la Cour, en précisant ainsi le champ d'application du référendum, les deux autres alinéas de cet article doivent être considérés comme étant supprimés de la loi.

Le chapitre II est intitulé « De l'initiative et de la convocation du référendum » et va de l'article 5 à l'article 9.

L'article 5 alinéa 1er détermine les titulaires du droit d'initiative du référendum. Il s'agit du Président de la République ; du Gouvernement, après délibération en conseil des ministres ; de la moitié des membres de chacune des Chambres du Parlement et d'une fraction du peuple congolais, en l'occurrence cent mille (100.000) personnes s'exprimant par une pétition adressée aux Présidents de deux Chambres. Cet article fixe à son alinéa 2 les modalités de saisine de l'Assemblée nationale et du Sénat qui délibèrent séparément sur le bien-fondé du projet, de la proposition ou de la pétition.

Cet article est conforme à la Constitution sous réserve de la réécriture de son alinéa 1er point 4 qui doit être lu dans le sens de l'article 218 alinéa 1er point 4 de la Constitution. Ainsi, le point 4 de l'alinéa 1er sera lu : «pétition adressée à l'une de deux Chambres».

L'article 6 porte sur les modalités de convocation du référendum et de l'électorat ainsi que sur l'unique question à poser au peuple lors de la consultation.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 7 fixe le contexte, la manière de procéder et le fondement justifiant la nécessité de recueillir les avis des experts avant toute initiative institutionnelle par le Président de la République lorsque le pays se trouve dans un état de dysfonctionnement majeur paralysant ou menaçant de paralyser les institutions de l'Etat ou lorsqu'il se trouve face à toute question visée à l'article 4 de la loi sous examen. Dans ce contexte, il recueille les avis des experts, réunis dans une commission nationale multidisciplinaire, avant toute initiative institutionnelle, sur toutes les matières constitutionnelles inadaptées aux réalités socio-politiques, économiques ou culturelles du pays en vue de leur adaptation.

Cet article est conforme à la Constitution, sous les réserves suivantes :

A l'alinéa premier, le groupe de mots « toutes les matières constitutionnelles » doit être entendu par «Toute question qui nécessite consultation du peuple par la voie du référendum». Il s'agit, en l'état actuel de l'ordre juridique congolais des cas visés aux articles 2 alinéa 3, 5, 214 alinéa 2 et 218 alinéa 3 de la Constitution.

Le groupe de mots « sur leur inadaptation » repris à l'alinéa 2 de l'article 7 doit être considéré comme supprimé de la loi. Cette suppression s'impose en raison des principes sus évoqués de cohérence et d'intelligibilité de la loi.

La Cour précise qu'il se dégage de ce dernier principe que la justice du droit réside dans la justesse des mots.

En l'espèce, le choix des matières soumises au référendum ne peut être fondé exclusivement sur leur inadaptation, concept dont les contours ne sont pas déterminés.

Le groupe de mots «projet de changement des règles constitutionnelles inadaptées» repris à l'alinéa 3 de l'article 7 est considéré comme supprimé et remplacé par « projet de loi référendaire lorsque le référendum porte sur les matières prévues par les articles 2 alinéa 3, 214 alinéa 2 et 218 alinéa 3 de la

Constitution ou par un avant-projet de Constitution si le référendum est relatif à la mise en application de l'article 5 alinéa 1er de la Constitution et du principe général de droit constitutionnel de la souveraineté populaire ».

Pour la Cour, le concept « changement des règles constitutionnelles inadaptées », non défini par le législateur, est imprécis quant à sa compréhension ou son sens exact au regard de la Constitution.

Cette absence de clarté ainsi que de prévisibilité rendent les contours de cette disposition inintelligibles au risque de porter atteinte au principe de la sécurité juridique sus évoqué et à celui de l'Etat de droit porté par l'article 1er de la Constitution.

La Cour relève que la sécurité juridique impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules dépourvues d'équivoque ou de complexité excessive. Dans ce sens, elle juge l'imprécision et la complexité de cet énoncé comme susceptibles de compromettre l'Etat de droit.

En conséquence, cet article sera ainsi écrit : « Par suite d'un dysfonctionnement majeur paralysant ou menaçant de paralyser les institutions de l'État susceptible d'être soumis au référendum ou de toute question visée à l'article 4 de la présente loi, le Président de la République peut, en application de l'article 69 de la Constitution, recueillir l'opinion des experts sur toute question qui nécessite consultation du peuple par la voie du référendum.

A cet effet, il met en place, par ordonnance, une commission nationale multidisciplinaire de réflexion chargée d'identifier la matière à soumettre au référendum dans un délai de trente jours à dater de son installation.

Lorsque la matière à soumettre au référendum se rapporte à l'adoption d'une nouvelle Constitution, la mise en place par le Président de la République de la commission nationale multidisciplinaire de réflexion est subordonnée à une saisine préalable par une pétition d'une fraction du peuple congolais, en

GREFFE COUR CONSTITUTIONNELLE

l'occurrence 250.000 personnes s'exprimant pour une nouvelle Constitution.

La Commission nationale multidisciplinaire de réflexion dépose son rapport auprès du Président de la République, le cas échéant, accompagné d'un avant-projet de loi référendaire lorsque le référendum porte sur les matières prévues par les articles 2 alinéa 3, 214 alinéa 2 et 218 alinéa 3 de la Constitution, ou d'un avant-projet de Constitution si le référendum est relatif à la mise en application de l'article 5 de la Constitution et du droit reconnu à tout peuple à exercer la souveraineté nationale».

L'article 8 alinéa 1er fait état de la possibilité pour le Président de la République, après consultation des Présidents de deux Chambres du Parlement, du Premier ministre, des Présidents des Bureaux des Assemblées provinciales, des Gouverneurs de Province et d'autres personnalités socio-politiques, d'initier le changement des règles constitutionnelles suivant les propositions des experts.

Cette disposition est conforme à la Constitution sous réserve qu'elle soit lue comme suit : «S'agissant de l'initiative d'une nouvelle Constitution en vertu du droit souverain inaliénable de tout peuple de déterminer son ordre juridique directement ou indirectement par ses représentants, idée qui ressort de l'article 5 alinéa 1er de la Constitution, le Président de la République soumet, et s'il échet, après consultation des Présidents des deux Chambres du Parlement, du Premier ministre, des Présidents des Bureaux des Assemblées provinciales, des Gouverneurs de Province, des formations politiques représentées et non représentées au Parlement et des organisations représentatives de la société civile, un avant-projet de Constitution à présenter au référendum à l'adoption de l'Assemblée constituante composée des membres de l'Assemblée nationale, du Sénat, des Assemblées provinciales, des conseils urbains, des conseils communaux et des conseils de secteur et de chefferie ».

La nouvelle rédaction de l'article 8 prend en compte les termes de l'alinéa 2 qui, devenu inapproprié, doit être remplacé par les dispositions déterminant la procédure à suivre en cas de

référendum portant sur les matières prévues aux articles 2 alinéa 3, 214 alinéa 2 et 218 alinéa 3 de la Constitution. Il sera formulé comme suit :

«S'agissant du référendum ayant trait au transfert de la capitale, l'initiative du référendum appartient au Président de la République, au Gouvernement après délibération en conseil des ministres, à chacune des Chambres du Parlement à l'initiative de la moitié de ses membres et à une fraction du peuple congolais, en l'occurrence 100.000 personnes s'exprimant par une pétition adressée à l'une des deux Chambres.

Chacune de ces initiatives est soumise à l'Assemblée nationale ou au Sénat qui décident, à la majorité absolue de chaque chambre, du bien-fondé du projet, de la proposition ou de la pétition, par l'adoption d'une loi, relatif au transfert de la capitale du pays. Le transfert n'est acquis que si la loi est approuvée par référendum sur convocation du Président de la République.

Pour le référendum concernant la cession, l'échange, l'adjonction de territoire, sans préjudice des dispositions de l'article 5 de la présente loi, l'initiative de référendum appartient exclusivement au Président de la République par voix de négociation et de signature d'un traité ou accord international.

Les deux Chambres du Parlement adoptent, selon la procédure ordinaire, la loi d'autorisation de ratification après la signature du traité et avant sa ratification ou son approbation. Le Président de la République convoque le référendum et soumet la question sur la cession, l'échange, l'adjonction de territoire à l'accord du peuple qui se prononce par oui ou non.

Concernant le référendum relatif à la révision de la Constitution, l'initiative appartient concurremment au Président de la République ; au Gouvernement, après délibération en Conseil des ministres ; à chacune des Chambres du Parlement à l'initiative de la moitié de ses membres ; à une fraction du peuple congolais, en l'occurrence 100.000 personnes, s'exprimant par une pétition adressée à l'une des deux Chambres. Chacune de ces initiatives est soumise à l'Assemblée nationale et au Sénat qui décident, à la

GREFFE COUR CONSTITUTIONNELLE

majorité absolue de chaque Chambre, du bien-fondé du projet, de la proposition ou de la pétition de révision. La révision n'est définitive que si le projet, la proposition ou la pétition est approuvée par référendum sur convocation du Président de la République ».

L'article 9 est consacré à la compétence de l'Assemblée constituante, à sa convocation, aux modalités de ses prises de décision et à sa dissolution.

Cette disposition est conforme à la Constitution, sous réserve que le groupe de mots « projet de loi de changement des règles constitutionnelles » repris au premier et au dernier alinéas, soit entendu comme « projet de Constitution » qui est la qualification juridique appropriée à cet effet.

Dès lors, cet article sera lu comme suit : « La compétence de l'Assemblée constituante est limitée à l'examen et à l'adoption du projet de Constitution à soumettre au référendum.

L'Assemblée constituante est convoquée par l'ordonnance du Président de la République.

Elle adopte son Règlement intérieur qui fixe son organisation et son fonctionnement.

L'Assemblée constituante est dirigée par un Bureau présidé par le Président de l'Assemblée nationale secondé par le Président du Sénat. Ils sont assistés par les membres du Bureau de l'Assemblée nationale.

La durée de sa mission est de trente jours maximum à dater de l'adoption de son Règlement intérieur.

Le projet de Constitution est adopté à la majorité de trois-cinquième de membres composant l'Assemblée constituante.

L'Assemblée constituante est dissoute à l'épuisement de son ordre du jour.

A la fin de la mission de l'Assemblée constituante, l'Assemblée nationale, le Sénat, les Assemblées provinciales, les conseils urbains, les conseils communaux et les conseils de secteur et de chefferie reprennent de plein droit leurs activités parlementaires.

Si le projet de Constitution n'est pas approuvé par le peuple, la Constitution en vigueur reste maintenue en l'état ».

Le chapitre III porte sur la campagne du référendum, reprenant les articles allant de 10 à 15.

L'article 10 porte sur la vulgarisation par la Commission électorale nationale indépendante du projet du texte constitutionnel sur l'ensemble du territoire national, trois mois avant l'organisation du référendum.

Cet article est conforme à la Constitution sous réserve qu'au groupe de mots « à travers tout le territoire national » soit ajouté le groupe de mots « et à l'étranger » afin de préserver le droit des congolais vivant à l'étranger à participer à l'exercice de la souveraineté du peuple.

La Cour rappelle, à ce sujet, qu'elle a jugé dans son arrêt sous R.Const.1879 du 20 décembre 2022, que l'article 5 alinéa 5 de la Constitution reconnaît le droit à tous les congolais, sans exception, d'être électeur ou de participer au référendum. Il s'agit donc aussi bien des congolais vivant au pays que ceux vivant à l'étranger.

Ainsi, au nom du principe de la souveraineté du peuple qui s'exprime directement par voie de référendum ou d'élection, tel qu'il ressort de l'article 5 alinéa 1er de la Constitution, et au nom du droit à l'égalité de tous les congolais devant la loi consacré par l'article 12 de la Constitution, aucune loi ni aucune mesure restrictive ne devraient exclure une catégorie de personnes du droit de participer au référendum.

L'article 11 porte sur le déroulement de la campagne du référendum. Cet article est conforme à la Constitution.

GREFFE

L'article 12 se rapporte aux rassemblements durant la campagne du référendum qui doivent obéir aux dispositions légales pertinentes de la République.

Cet article est conforme à la Constitution sous réserve qu'il soit lu dans le sens de l'article 26 de la Constitution qui pose le régime d'information pour toute manifestation sur les voies publiques ou en plein air. En outre, le concept « rassemblement », non défini par le législateur et dépourvu de fondement juridique précis, doit être compris, pour sa bonne intelligibilité, dans le sens de la liberté des réunions consacrée à l'article 25 de la Constitution.

L'article 13 est consacré à quelques prohibitions auxquelles les agents de carrière des services publics de l'Etat, les magistrats, les membres des forces armées et de la police nationale ainsi que ceux des services de sécurité sont astreints par rapport à toute activité politique ou à toute participation active à des manifestations politiques en vue du référendum. Autant, il interdit l'affichage des manifestes et des circulaires dans les lieux publics autant il est y interdit toute campagne y relative à la clôture de celle-ci.

Cet article est conforme à la Constitution

L'article 14 a trait à l'interdiction de l'utilisation par des forces sociales en présence à des fins de campagne référendaire, des biens, des finances et du personnel de l'Etat, des établissements et des organisations publics et des sociétés d'économie mixte.

Cet article est conforme à la Constitution sous réserve que le groupe des mots « forces sociales en présence », non défini par le législateur, ambigü et équivoque soit remplacé par le terme « quiconque » en application du principe de clarté de la loi.

Dès lors, l'article 14 sera lu comme suit : « Est interdite, l'utilisation par quiconque, à des fins de campagne référendaire, des biens, des finances et du personnel de l'État, des

établissements et organismes publics et des sociétés d'économie mixte ».

L'article 15 est consacré aux attributions du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication relative à la préservation du principe de l'égalité de production et de temps de parole et d'antenne sur les médias publics aux fins de campagne référendaire.

Cet article est conforme à la Constitution.

Le chapitre IV intitulé « Des témoins, des observateurs et des journalistes » comporte uniquement l'article 16, lequel est conforme à la Constitution.

Le chapitre V qui traite des opérations du référendum comprend uniquement l'article 17, lequel est conforme à la Constitution.

Le chapitre VI qui se rapporte au contentieux du référendum, comprend les articles allant de 18 à 24.

L'article 18 reconnaît la Cour constitutionnelle en tant que seule juridiction compétente en matière de contentieux du référendum.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 19 édicte les règles de mise en œuvre du contentieux du référendum en précisant le délai de recours, les parties au contentieux ainsi que la procédure à suivre.

Cette disposition est conforme à la Constitution sous réserve qu'elle soit lue dans le sens de l'article 1er de la Constitution.

Cette disposition légale est libellée comme suit : « Peuvent former un recours en contestation des opérations ou des résultats des opérations du référendum devant la Cour constitutionnelle,

dans les huit jours ouvrables suivant la publication des résultats provisoires par la Commission électorale nationale indépendante :

a) Le Procureur Général près la Cour constitutionnelle pour l'intérêt général ;

b) Tout parti politique ou regroupement politique justifiant d'un intérêt.

Le recours est formé par voie de requête, sauf pour le Procureur Général qui saisit la Cour par voie de réquisitoire.

Le recours est examiné sans frais et suivant la procédure en matière de contestation électorale ».

La réserve tient de ce que cet article limite les titulaires du droit de contester les opérations ou les résultats des opérations du référendum. Pour la Cour, en effet, on ne peut reconnaître le droit d'initier un référendum à une personne ou une institution donnée tout en lui privant celui de contester les résultats issus de cette opération.

La Cour estime en vertu des principes de l'Etat de droit et de celui de la cohérence de la loi sus évoqués, qu'en sus du Procureur général près la Cour constitutionnelle, des partis et regroupements politiques justifiant un intérêt, doivent être reconnus comme titulaires du droit de contester les opérations ou les résultats des opérations référendaires devant la Cour constitutionnelle : le Président de la République, le Gouvernement, après délibération en Conseil des ministres, la moitié des membres de chacune des Chambres du Parlement et une fraction du peuple congolais, en l'occurrence 100.000 (cent mille) personnes.

L'article 20 fixe le délai de l'examen du contentieux du référendum par la Cour constitutionnelle dès sa saisine sous peine de la validation définitive des résultats provisoires proclamés par la Commission Électorale Nationale Indépendante.

Cet article est conforme à la Constitution.

GREFFE

L'article 21 détermine les différentes issues du contentieux du référendum. En effet, en cas d'irrecevabilité ou du non fondement du recours, la Cour constitutionnelle proclame les résultats définitifs.

En cas d'admission de recours pour erreurs matérielles commises par la Commission Electorale Nationale Indépendante, la Cour constitutionnelle rectifie le résultat erroné et proclame les résultats définitifs.

Dans d'autres hypothèses, la Cour constitutionnelle peut annuler le référendum, en tout ou en partie, en cas d'irrégularités ayant impacté le résultat du référendum.

Cet article est conforme à la Constitution sous réserve que le mécanisme de recours en rectification d'erreurs matérielles qu'il institue soit compris comme devant respecter les prescrits de l'article 168 de la Constitution qui rend les décisions rendues par la Cour constitutionnelle non susceptibles des voies de recours.

L'article 22 prescrit le délai du nouveau scrutin en cas d'annulation totale par la Cour constitutionnelle, lequel est fixé à 90 jours à dater de la signification de l'arrêt d'annulation.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 23 fixe le délai de l'organisation du nouveau scrutin à 5 ans en cas de désapprobation du texte soumis au référendum ainsi que celui endéans lequel le Président de la République est appelé à donner suite en cas d'approbation du texte soumis au référendum.
Ce délai est de 15 jours.

Cet article est conforme à la Constitution sous réserve que soit garantie l'effectivité de l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et de clarté de la loi.

Le groupe des mots « donner suite au référendum dans le délai de 15 jours » contenu en son alinéa 2 n'est pas précis pour déterminer la procédure à suivre par le Président de la République.

GREFFE COUR CONSTITUTIONNELLE

Afin de prévenir tout recours aux procédés ambigus et incertains, il doit être remplacé par « promulguer la loi référendaire ou la Constitution, selon le cas, » dans un délai de 15 jours.

A défaut de le faire endéans ce délai, la loi référendaire ou la nouvelle Constitution adoptée au référendum entre en vigueur ».

L'article 24 détermine les conditions de notification et d'instruction du contentieux du référendum, lesquelles doivent être conformes à la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée et complétée à ce jour.

Cet article est conforme à la Constitution.

Le chapitre VII est relatif aux dispositions pénales. Il comprend les articles allant de 25 à 43.

L'article 25 réprime par l'expulsion, toute personne sans qualité ayant pénétré dans les lieux de vote, de dépouillement ou de compilation pendant les opérations ; et prévoit l'établissement d'un procès-verbal et sa transmission à l'autorité judiciaire compétente en cas de résistance ou de récidive ; et la peine de servitude pénale de 10 à 30 jours et d'une amende de 500.000 à 1.000.000 de Francs congolais ou de l'une de ces peines seulement.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 26 assure la sérénité du bureau de vote en incriminant le fait d'introduire des boissons alcoolisées ou des stupéfiants dans un bureau de vote.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 27 punit, à l'exception des membres des Forces armées et de la Police nationale congolaise régulièrement requis, tout celui qui introduit ou tente d'introduire dans un bureau de vote, des armes à feu ou blanches apparentes ou cachées.

GREFFE COUR CONSTITUTION

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 28 réprime le fait de se livrer à la campagne du référendum en dehors de la période légale dans le but d'assurer le respect du délai imparti pour la campagne.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 29 réprime toute entrave, toute interdiction ou cessation de toute manifestation, rassemblement ou expression d'opinions pendant la campagne du référendum en vue de garantir l'expression de la démocratie.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 30 garantit la publicité du référendum. Il sanctionne le fait de détruire les affiches, les photos ou autres effigies de propagande du référendum.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 31 sanctionne tout membre du bureau de vote, non seulement pour abstention sans motif valable de remplir les fonctions qui lui sont confiées, mais également pour destruction ou confiscation des matériels de vote affectés au bureau dont il fait partie ou en a la charge.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 32 est relatif à la sanction de tout membre du bureau de vote qui, sans raison valable, retarde le début du scrutin ou l'interrompt.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 33 fixe le régime des peines pour toute personne qui, sur les lieux d'un bureau de vote, fait connaître l'option en faveur de laquelle elle se propose de voter ou pour laquelle elle a voté ; cherche à connaître l'option en faveur de laquelle un électeur se propose de voter ou pour laquelle il a voté; ou enfin ayant porté

assistance à un autre électeur, communique l'option pour laquelle cet électeur a voté.

Le même comportement dans le chef de tout membre du bureau de vote est punissable au double de la peine encourue.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 34 sanctionne toute personne qui vote ou tente de voter plus d'une fois.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 35 sanctionne la corruption ou la tentative de corruption offerte aux membres des bureaux de vote et détermine les peines applicables.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 36 érige en infraction non seulement les menaces, violences, injures ou voies de fait exercées sur un électeur dans le but d'obtenir l'abstention de sa participation au vote ou d'influencer son choix, mais aussi le recrutement d'un individu ou groupe d'individus armés ou non aux fins d'intimider les électeurs, de troubler l'ordre public avant, pendant ou après le vote. Il en va de même de l'incitation à commettre les actes de violence dans un bureau de vote et de la commission des mêmes faits à l'endroit des membres de la Commission d'experts. Il détermine enfin les peines prévues par le Code pénal militaire congolais en cas de circonstances aggravantes.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 37 sanctionne et prive de ses droits de vote et d'éligibilité pendant six ans toute personne qui soustrait des bulletins ou pose des actes susceptibles de fausser les résultats de vote, et tout membre de la Commission électorale nationale indépendante ou de sa représentation locale qui facilite la fraude au cours du déroulement des opérations de référendum.

GREFFE

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 38 est relatif à la sanction de tout membre de la Commission électorale nationale indépendante ou de sa représentation locale, qui aura révélé les résultats de vote à des tierces personnes avant la clôture des opérations du référendum.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 39 érige en infraction de faux en écriture et/ou d'usage de faux la modification ou l'imitation, de manière délibérée, des paraphes du président du bureau de vote ou de dépouillement. Il sanctionne en outre le coupable de la privation de ses droits de vote et d'éligibilité pendant six ans.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 40 est relatif à la sanction et à la peine privative des droits de vote et d'éligibilité pendant six ans de toute personne qui vote ou se présente pour voter sous le nom d'un autre électeur ou encore qui vote sans en avoir le droit. Le membre du bureau de vote, qui aura permis ou aidé à commettre ces infractions est puni du double de ces peines.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 41 définit le régime des peines pour toute personne qui falsifie le relevé de dépouillement ou le procès-verbal du référendum ou qui détruit sciemment un bulletin de vote avant la fin de l'opération de vote.

Cet article est conforme à la Constitution.

L'article 42 détermine le régime des peines pour la contrefaçon des bulletins de vote.

Cet article est conforme à la Constitution.

GREFFE

L'article 43 renvoie au Code pénal, la répression de tous les faits infractionnels relatifs aux opérations du référendum qui ne sont pas repris par cette loi.

Cet article est conforme à la Constitution sous réserve que le groupe de mots « Tous les faits infractionnels relatifs aux opérations du référendum » soit lu « Toutes les infractions de droit commun commises pendant ou à l'occasion des opérations de référendum », en vertu des principes de clarté de la loi et de la légalité des délits et des peines consacrés à l'article 17 de la Constitution.

Le chapitre VIII est intitulé « Des dispositions abrogatoire et finale ». Il comprend les articles 44 et 45.

L'article 44 est relatif à la disposition abrogatoire. Il est conforme à la Constitution.

L'article 45 est relatif à la disposition finale. Il est conforme à la Constitution.

Enfin, l'exposé des motifs de la présente loi précise le fondement constitutionnel de la loi, rappelle le contexte de son adoption, en expose les lignes directrices ainsi que l'économie générale. Toutes les affirmations y contenues sont conformes à la Constitution sous réserve que le groupe de mots « plusieurs autres matières d'importance fondamentale » contenu dans le 4ème paragraphe soit lu conformément à la réserve émise sur l'article 4 de la loi. Aussi, les groupes de mots « inadaptabilité » et « changement de certaines règles constitutionnelles » comprises au 6ème paragraphe soient lus conformément aux réserves formulées ci-dessus relativement aux articles 7 et 8 de la loi sous examen.

De tout ce qui précède, la Cour dira que la loi fixant les conditions d'organisation du référendum en République Démocratique du Congo est conforme à la Constitution sous les réserves développées ci-haut pour les articles 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 19, 21, 23 et 43.

Usant de son pouvoir de régulation, la Cour dira que la loi sera publiée au Journal officiel avec en annexe le présent arrêt, afin que, pour son application, soit tenu compte des réserves formulées.

La procédure étant gratuite conformément à l'article 96 alinéa 2 de la Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, il n'y aura pas lieu à paiement des frais d'instance.

C'EST POURQUOI ;

Vu la Constitution de la République Démocratique du Congo telle que révisée à ce jour, spécialement son article 160 alinéa 3 ;

Vu la Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, spécialement ses articles 47, 88 et 96 alinéa 2 ;

Vu le Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, spécialement ses articles 57 alinéa 2 et 91 alinéas 1er à 3 ;

La Cour constitutionnelle, siégeant en matière d'appréciation de la conformité à la Constitution ;

Après avis du Procureur général ;

Se déclare compétente ;

Dit la requête recevable ;

Dit conforme à la Constitution la Loi n°..... du..... 2026 fixant les conditions d'organisation du référendum en République démocratique du Congo soumise à son contrôle sous les réserves développées ci-haut pour les articles 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 19, 21, 23 et 43.

Dit qu'elle doit être publiée au Journal officiel avec en annexe le présent arrêt, afin que, pour son application, soit tenu compte des réserves formulées ;

Dit qu'il n'y a pas lieu à paiement des frais d'instance ;

Dit que le présent arrêt sera signifié au requérant, au Président de l'Assemblée nationale, au Président du Sénat ainsi qu'à la Première ministre ;

Dit qu'il sera publié au Journal officiel de la République Démocratique du Congo ainsi qu'au Bulletin des arrêts de la Cour constitutionnelle.

La Cour a ainsi délibéré et statué à l'audience publique de 28 juillet 2026 à laquelle ont siégé Mesdames et Messieurs KAMULETA BADIBANGA Dieudonné, Président ; BOKONA WIIPA BONDJALI François, KALUME ASENGO CHEUSI Alphonsine, LUMU MBAYA Sylvain, MANDZA ANDIA Dieudonné, ODIO NONDE Marthe et KAHINDO NGURU Aristide, Juges ; en présence du Procureur général John MOKE MAYELE ainsi que l'assistance de Monsieur KABONGO, greffier du siège.

Le Président,

Sé/KAMULETA BADIBANGA Dieudonné

Les Juges :

Sé/BOKONA WIIPA BONDJALI François

Sée/KALUME ASENGO CHEUSI Alphonsine

Sé/LUMU MBAYA Sylvain

TRENTIEME ET DERNIER FEUILLET **R.CONST 2695.**

Sé/MANDZA ANDIA Dieudonné

Sée/ODIO NONDE Marthe

Sé/KAHINDO NGURU Aristide

Le Greffier,

Sé/KABONGO.-

Pour copie certifiée conforme à l'original
Fait à Kinshasa, le 31/07/2026
Le Greffier en Chef,

LOUTONADIO KUKALA Théophile.-
Secrétaire Général