

**REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**



**SENAT**  
**Cabinet du Président**

**CONFERENCE ANIMEE**  
**A L'OCCASION DE L'EDITION SPECIALE**  
**DES GRANDES CONFERENCES DU**  
**CINQUANTENAIRE DE L'INDEPENDANCE**  
**DE LA**  
**REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

*Kinshasa*  
*Palais du Peuple*  
*Samedi, 12 juin 2010*

## LE SÉNAT DANS L'ÉVOLUTION ET LE DEVENIR DU CONGO INDÉPENDANT

**Honorable Président de l'Assemblée nationale et cher collègue,  
Monsieur le Premier ministre, Chef du Gouvernement,  
Monsieur le Premier Président de la Cour suprême de Justice,  
Monsieur le Procureur Général de la République,  
Honorables Députés et Sénateurs, chers collègues,  
Mesdames et Messieurs les Membres du Gouvernement,  
Excellences Messieurs les Ambassadeurs et Chefs des Missions diplomatiques,  
Monsieur le Coordonnateur du Comité scientifique du Commissariat Général du  
Cinquanteanaire,  
Monsieur le Coordonnateur du Comité exécutif du Commissariat Général du  
Cinquanteanaire,  
Différents Membres du Commissariat Général du Cinquanteanaire,  
Distingué(e)s invité(e)s, en vos titres et qualités ;**

L'honneur m'échoit ce jour de prendre la parole, à l'occasion de cette « édition spéciale » des Grandes Conférences du Cinquanteanaire.

L'occasion m'est ainsi offerte pour vous livrer brièvement, à la demande du Comité organisateur, mes réflexions sur le sujet qui m'a été proposé : « **Le Sénat dans l'évolution et le devenir du Congo indépendant** ».

Je lis, à travers ce sujet, l'intention des organisateurs de me voir m'appesantir sur deux questions principales :

- *primo*, quelle a été la part du Sénat dans la gouvernance politique de notre pays depuis son accession à l'indépendance jusqu'à ce jour ?
- *secundo*, quelle peut être sa contribution dans la consolidation de la jeune démocratie inaugurée le 24 avril 1990 et couronnée par les élections générales de 2006 ?

Ce questionnement m'a d'abord amené à considérer que le Sénat, malgré les vicissitudes traversées tout au long de l'histoire politique de notre pays, a joué et continuera à jouer, au milieu des autres institutions, un rôle plutôt de « gardien du temple » (Première partie).

Il m'a ensuite amené à proposer, à partir de cette conception du rôle du Sénat, quelques pistes de solution – je dirais quelques réflexions - en vue d'assurer le renforcement de sa contribution dans la construction de notre jeune Etat de droit démocratique (Deuxième partie).

## Première partie :

### LE SENAT, GARDIEN DU TEMPLE DE TOUS LES TEMPS

Dès les premières années de l'indépendance, le Sénat a joué un rôle majeur dans la sauvegarde tant de l'ordre politique que de l'ordre constitutionnel issu de la Table ronde politique de Bruxelles.

Je crois pouvoir relever au moins deux exemples illustrant ce rôle :

- d'abord sa participation dans la formation du Gouvernement du Premier ministre LUMUMBA, où il apparaît que le Sénat a su sauvegarder des équilibres politiques importants inspirés par la Table ronde de Bruxelles (I) ;
- ensuite son attitude dans la question de la nomination des Commissaires d'Etat, où le Sénat n'a pas transigé avec le respect de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 (II).

### A. LE SENAT, GARDIEN DES EQUILIBRES POLITIQUES INSPIRES PAR LA TABLE RONDE POLITIQUE DE BRUXELLES

Si la Table ronde politique de Bruxelles est connue pour avoir préparé et annoncé l'indépendance politique du pays à partir du 30 juin 1960, elle a eu surtout le mérite d'avoir fédéré, autour d'un idéal commun, les Congolais de tous bords, réunis dans une sorte de « front commun » pour la mise en route institutionnelle de leur Etat.

Le terrain fut ainsi préparé pour des accords politiques entre différents leaders dans le cadre de la mise en place des institutions prévues par la Loi fondamentale.

Comme le témoigne GANSHOFF VANDER MEERSCH, la mise en place de ces institutions ne fut pas une partie de golf : « les plus grands obstacles furent les divisions politico-tribales qui traversaient les différents leaders politiques congolais ; si bien que la mise en place du Gouvernement apparut comme l'un des défis majeurs qu'il me fallait relever en tant que ministre des Affaires africaines chargé d'accompagner le processus de l'indépendance ». Fin de citation.

Au Sénat, dès la séance du 24 juin 1960, à l'occasion de la présentation de l'équipe gouvernementale, ces divisions apparurent dans leur plus simple nudité.

« Chassez le naturel, il revient au galop » !

Dès la fin de la Déclaration du Gouvernement, la parole fut demandée par plusieurs Sénateurs, tantôt pour fustiger l'absence du programme gouvernemental, tantôt pour déplorer le cumul de fonctions dans le chef du Premier ministre, tantôt encore pour exiger la prise en compte de toutes les sensibilités politiques et tribales au sein du Gouvernement.

L'une des critiques les plus acerbes est venue de l'Honorable Jérôme ANANY. Après avoir constaté le cumul des fonctions de Premier ministre et de ministre de la Défense nationale dans le chef du seul Patrice-Emery LUMUMBA, il a surtout regretté que le P.N.P, son parti, n'ait pu obtenir qu'un seul portefeuille et un poste de ministre d'Etat, alors que, estimait-il, « des partis moins importants ont reçu plus de portefeuilles ».

Par ailleurs, l'orateur a fortement fustigé le fait que le District de Maniema n'ait pas pu être représenté au sein du Gouvernement.

Dans le même ordre d'idées, l'Honorable Evariste KIMBA, après avoir rendu hommage au Premier ministre, a attiré l'attention de l'Assemblée plénière sur le fait que « tous les postes clefs sont confiés aux seuls membres du M.N.C. ».

Le fait l'inquiétait surtout en ce qui concerne la police, la gendarmerie, la défense nationale, la communication, la jeunesse.

Il termina son propos par demander que le portefeuille de la Défense nationale soit attribué à son parti, la CONAKAT.

Au sujet de ce portefeuille ministériel, d'après l'Honorable AMISI, il existait un accord entre la CONAKAT et le M.N.C. pour qu'il soit occupé par le premier ; ce que démentira plus tard le Premier ministre.

Le clou de la critique fut enfoncé par l'Honorable KASANDA qui, parlant au nom du M.N.C./Kalonji, alla jusqu'à menacer la constitution d'un « Empire Muluba autonome et souverain », en réaction contre le « Gouvernement fantoche » de LUMUMBA.

Dans ces entrefaites, est venue la proposition, encore plus redoutable, de l'Honorable Cyrille ADOULA : le vote de confiance au bulletin secret !

Face à ce tollé de protestations, une telle recette allait-elle être payante pour le Premier ministre ?

Ayant compris les enjeux du débat, et pour permettre au Sénat de jouer son rôle de « gardien du temple », le Président de céans, l'Honorable Joseph ILEO, contourna la difficulté ; d'abord, en rappelant l'urgence et la gravité du moment et, ensuite, en évoquant les dispositions pertinentes de la Loi fondamentale qui, sur ce point, n'accordaient aucun appui à la proposition de ADOULA.

C'est cette sagesse – me semble-t-il - qui permit, d'une part, de ne pas recourir au vote à bulletin secret et, d'autre part, de voter la confiance au Gouvernement LUMUMBA.

Le Président du Sénat fut d'ailleurs aidé à ce sujet par l'intervention de l'Honorable NGALASI, qui estima que le Sénat, « Conseil des Sages », n'avait pas à discuter la répartition des portefeuilles ministériels, cette mission revenant aux formations politiques.

A partir de cet exemple, ne peut-on pas dire que le Sénat a pu contribuer, à sa manière, à la formation du premier Gouvernement de la République ?

Une conduite irresponsable du débat aurait pu conduire, tout autant, à l'exacerbation des dissensions et, peut-être, à la non-investiture du Gouvernement LUMUMBA, en dépit de sa majorité.

## **B. LE SENAT, GARANT DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL ISSU DE LA TABLE RONDE POLITIQUE DE BRUXELLES**

Dans les mêmes circonstances de temps et de lieu, le Sénat fut confronté à la question de la nomination des Commissaires d'Etat dans les provinces, conformément aux dispositions de la Loi fondamentale.

En termes de procédure, ces hauts fonctionnaires de l'Etat devaient être nommés par le Chef de l'Etat, c'est-à-dire par le Roi, sur proposition des Présidents des Gouvernements provinciaux et après assentiment du Sénat. Contre toute attente, à la séance du mardi 5 juillet 1960, le Premier ministre vint présenter au Sénat une liste de Commissaires d'Etat apparemment en marge de cette procédure.

Dès le début des discussions, le Président de céans révéla qu'il était « en possession des propositions faites par le Premier ministre mais (qu'il) ne possédait aucune remarque ou documentation provenant des Provinces, bien que, dans toutes ces provinces, des Gouvernements (fussent déjà) constitués et leurs Présidents désignés ».

Deux interventions ont alors suffi pour le retour à la légalité constitutionnelle. D'abord celle de l'Honorable MBARIKO qui proposa directement l'ajournement de la question en attendant les propositions des provinces.

Ensuite celle de l'Honorable ILONGA qui, tout en se ralliant à la thèse de son prédécesseur, proposa la clôture du débat.

J'estime pour ma part que, s'agissant de cette question, la position du Président du Sénat fut empreinte de beaucoup de bon sens constitutionnel.

Dès le constat de l'absence des propositions des provinces, il était dans son devoir de soulever, *in limine litis*, la question du respect de la Loi fondamentale et, par conséquent, l'irrecevabilité de la liste des nominations.

En dépit de l'insistance de l'Honorable ASUMANI, l'Assemblée plénière n'eut pu revenir sur sa décision et déclara ladite liste des nominations irrecevable.

L'Honorable Cyrille ADOULA voulut même une sorte de « reddition des comptes », s'interrogeant au passage sur les raisons qui auraient incité le Gouvernement à formuler pareilles propositions. Il s'agissait là d'une contribution non négligeable au respect de la légalité constitutionnelle. Certes, on pourrait regretter que le Sénat n'ait pas pu utiliser, quelques mois après, sa sagesse dans le conflit qui opposa le Premier LUMUMBA au Président de la République KASA VUBU, notamment pour essayer de rapprocher les points de vue ou pour essayer de faire respecter la légalité constitutionnelle.

Mais, pouvait-il arrêter la marche de l'histoire ?

En tout état de cause, dans les deux exemples précités – et la liste peut être allongée - on ne peut pas dire que pareille sagesse a manqué dans le chef de la Chambre haute. N'est-ce pas là une manière d'être gardien du Temple ?

Un penseur a dit : « laisser un pays être conduit par des passions, c'est le transformer en un océan des vagues ».

Ce n'est pas le rôle traditionnel du Sénat.

### **Mesdames et Messieurs,**

Après cette première expérience, la Constitution du 1<sup>e</sup> août 1964 avait prévu également un Parlement bicaméral.

Les élections législatives organisées cette année ont permis la constitution et la composition d'un nouveau Parlement.

Au Sénat, composé de 110 membres, l'on se préoccupa d'abord des questions d'organisation interne : constitution du Bureau provisoire, dirigé par l'Honorable Victor KOUMORIKO; élection du Bureau définitif, dirigé par l'Honorable Sylvestre MUDINGAYI ; vérification et validation des pouvoirs des membres, etc.

L'exercice proprement dit du pouvoir législatif et du pouvoir de contrôle n'a pu être noté. Tout venait à peine de prendre forme que les choses s'arrêtèrent le 24 novembre 1965, à la suite de la prise du pouvoir d'Etat par le Haut Commandement militaire.

La suppression du bicaméralisme décidée par les nouvelles autorités - avec à la clé la disparition du Sénat - est la caractéristique principale de l'organisation institutionnelle de la Deuxième République.

Formalisée dans la Constitution du 24 juin 1967, cette situation est demeurée telle jusqu'à la Constitution du 4 avril 2003, issue du Dialogue inter-Congolais.

Au cours de cette période de transition, la contribution du Sénat, sous la présidence du Révérend MARINI BODO, se remarqua non seulement dans le vote des lois essentielles pour l'instauration d'un nouvel ordre politique, mais surtout dans l'adoption de l'Avant-projet de Constitution pour l'avènement de la III<sup>ème</sup> République.

C'est la mouture de ce texte qui est devenue la Constitution du 18 février 2006, grâce au vote de l'Assemblée nationale, au référendum populaire et à sa promulgation par le Chef de l'Etat.

Comment s'étonner que le Sénat ne puisse en être le premier défenseur ?

**Deuxième partie :**

## **POUR QUE LE SENAT JOUE SON RÔLE DANS LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT DE DROIT DEMOCRATIQUE**

A l'occasion de mon discours de rentrée parlementaire de septembre 2009, j'ai eu à poser deux problèmes majeurs dans l'organisation de notre Institution parlementaire actuelle :

- *primo*, face à ce qui apparaît comme une sorte de déséquilibre entre l'Assemblée nationale et le Sénat dans l'exercice tant du pouvoir législatif que du pouvoir de contrôle, faut-il maintenir le principe du bicaméralisme inégalitaire qu'a institué la Constitution du 18 février 2006 ?
- *secundo*, et en relation avec cette idée, faut-il ou non instaurer l'élection au suffrage universel direct des membres de la Chambre haute, comme c'est le cas dans certaines démocraties parlementaires ?

C'est aux réponses à ces deux questions que je vais tenter de consacrer mes derniers développements.

### **I. FAUT-IL MAINTENIR LE BICAMERALISME INÉGALITAIRE DANS NOTRE ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ?**

Comme règle d'organisation moderne des Chambres parlementaires, le bicaméralisme en soi ne pose aucun problème, tant ses avantages et ses inconvénients sont connus et soupesés.

On pourrait presque dire que c'est un truisme dans la science constitutionnelle moderne. Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ le considéraient d'ailleurs comme « une règle opportune de l'organisation constitutionnelle démocratique ».

Cette règle n'est cependant porteuse de vertu que si elle tend à assurer un équilibre véritable dans l'exercice des pouvoirs qui reviennent à l'institution parlementaire. Car, originellement, l'institution d'une seconde Chambre au sein de l'institution parlementaire était conçue – et est toujours perçue – comme un élément d'équilibre. Elle est même souhaitée pour la qualité de la législation.

Que se passe-t-il dans notre système constitutionnel ? Notre Constitution, à l'instar de la Constitution française du 4 octobre 1958, proclame certes une égalité juridique incontestable entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Chacune des deux Chambres est indépendante l'une de l'autre et dispose d'une autonomie administrative et financière. Chacune d'elles procède de la même manière au vote des lois et au contrôle de l'Exécutif (cfr. art. 100 de la Constitution).



Il n'en demeure pas moins que certaines techniques ou certaines procédures instituées par le Constituant, dans le cadre de cette égalité, ont pour but, en fait, d'assurer la prééminence d'une Chambre sur l'autre.

Il en est ainsi par exemple en matière du vote des lois ou de discussion d'une question (A).

Il en est également ainsi en matière de mise en œuvre de la responsabilité politique du Gouvernement (B).

Deux questions que j'ai arbitrairement choisies pour illustrer ce déséquilibre.

### **A. En matière du vote des lois et de discussion d'une question**

Aux termes de l'article 113 de la Constitution, « ...les deux Chambres peuvent constituer une ou plusieurs Commissions mixtes paritaires pour concilier les points de vue lorsqu'elles sont en désaccord au sujet d'une question sur laquelle elles doivent adopter la même décision en termes identiques ».

Le même article ajoute aussitôt : « *Si le désaccord persiste, l'Assemblée nationale statue définitivement* ».

On retrouve ce dispositif également à l'article 135 de la Constitution, s'agissant du vote des lois :

« Tout projet ou toute proposition de loi est examiné « successivement par les deux Chambres en vue de l'adoption d'un « texte identique.

« Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Chambres, un « projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après une « lecture par chaque Chambre, une commission mixte paritaire « chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en « discussion est mise en place par les deux Bureaux.

« Le texte élaboré par la Commission mixte paritaire est soumis pour « adoption aux deux Chambres.

« *Si la Commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption « d'un texte unique ou si ce texte n'est pas approuvé dans les « conditions prévues à l'alinéa précédent – c'est cela l'élément du « déséquilibre - l'Assemblée nationale statue définitivement.*

« En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte « élaboré par la Commission mixte paritaire, soit le dernier texte « voté par elle, modifié, le cas échéant, par un ou plusieurs des « amendements adoptés par le Sénat ».

L'article 126, alinéa 3, accorde même un droit prioritaire à l'Assemblée nationale pour la réception et l'examen du projet de loi de finances de l'année, qui comprend notamment le budget.

Par ces dispositions, comment ne pas noter que le Constituant a instauré un bicaméralisme plutôt inégalitaire dans l'exercice du pouvoir législatif, voire même, dans la discussion de certaines questions ?

En ayant arrêté la navette par le vote définitif d'une Chambre, n'a-t-il pas – et pour cause ? - non seulement limité la possibilité de prorogation des discussions, mais surtout, consacré le déséquilibre dans l'exercice du pouvoir législatif ?

Jusqu'à l'adoption de la loi sur la Commission électorale nationale indépendante, les deux Chambres ont heureusement fait preuve, en la matière, d'une grande sagesse et d'un grand esprit de compromis.

Qu'arrivera-t-il si, demain, le même esprit ne prévaut ?

Faudra-t-il instaurer la navette à l'italienne, où le Constituant oblige pratiquement les deux Chambres à s'entendre, sans possibilité du dernier mot pour l'une d'entre elles ?

A chacun sa réflexion.

## **B. En matière de mise en cause de la responsabilité politique du Gouvernement**

Ici aussi, le déséquilibre est patent.

Si l'article 100 de la Constitution proclame un droit égal aux deux Chambres d'assurer le contrôle du Gouvernement, en matière de mise en cause de la responsabilité politique de ce dernier - soit par une motion de censure, soit par une motion de défiance – cette égalité apparaît plutôt comme une utopie.

Aux termes des articles 146 et 147 de la Constitution, l'engagement ou la mise en cause de la responsabilité politique du Gouvernement n'est envisagé(e) que « devant l'Assemblée nationale ».

L'interprétation littérale desdites dispositions constitutionnelles conduit à exclure le Sénat dans l'exercice de cette compétence spécifique.

Etait-ce un oubli ou une volonté clairement exprimée du Constituant ?

Quoiqu'il en soit, la pratique a montré que ce sont les partisans de l'interprétation littérale qui l'ont emporté.

La question qui se pose est cependant la suivante : ne prive-t-on pas, par là, le Gouvernement de la possibilité d'un éventuel appui de l'autre Chambre, particulièrement en cas de conflit entre lui et une seule des deux Chambres ?

*A contrario*, l'absence d'une double responsabilité, qu'elle soit concomitante ou alternative, du Gouvernement devant les deux Chambres ne prive-t-elle pas notre jeune démocratie d'un des éléments de sa vitalité ?

Je laisse ce double questionnement, une fois de plus, à la réflexion de chacun et de chacune.

J'en viens maintenant à la seconde et dernière question de mon exposé, dans le cadre de cette deuxième partie.

## **II. FAUT-IL INSTAURER L'ÉLECTION DES SENATEURS AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT ?**

Cette question ne peut être abordée indépendamment de la précédente. Car du degré de légitimité de chaque Chambre dépend l'étendue de ses pouvoirs. Ou plus exactement, à l'étendue des pouvoirs de chacune des Chambres correspond un degré déterminé de légitimité.

La question a d'ailleurs toujours inspiré bon nombre de réformes du Sénat, s'agissant de la désignation de ses membres.

Des formes aristocratiques de désignation, survivances des monarchies d'avant le 18<sup>ème</sup> siècle européen, on est passé à des techniques plutôt démocratiques, impliquant aujourd'hui l'intervention du peuple. Mais à quel degré ?

La Constitution du 18 février 2006 a opté plutôt pour le suffrage universel indirect dans l'élection des Sénateurs : « Ils sont élus au second degré par les Assemblées provinciales » (art. 104, alinéa 4).

Ce mode de désignation fait des sénateurs « les élus des élus » et correspond parfaitement au rôle que le Constituant a voulu leur assigner. Certains diraient même : cela permet au régime constitutionnel de respirer.

Mais, dans la perspective de la suppression du caractère inégalitaire de notre bicaméralisme, avec à la clé le renforcement du rôle du Sénat dans le vote des lois et le contrôle de l'Exécutif, pareil mode de scrutin se justifie-t-il encore ?

**Mesdames et Messieurs,**

J'ai promis d'être bref et d'axer mon propos sur deux interrogations fondamentales. Dans le cadre de ces interrogations, je n'ai pas promis d'apporter des solutions toutes faites aux problèmes posés, même si l'une ou l'autre allusion peut être faite.

Au terme de mon exposé, il y a lieu cependant de retenir deux idées :

1°. Le Sénat de notre pays, dans sa brève histoire, a toujours essayé et essaye toujours de jouer un rôle de « gardien du Temple », si l'on considère que la RDC, de par son organisation constitutionnelle, est notre maison commune.

Ce rôle, il l'a joué dans la première et dans la seconde législatures, notamment en favorisant le vote rapide de la confiance au Gouvernement du Premier ministre LUMUMBA et en empêchant que, par une désignation rapide des Commissaires d'Etat, l'ordre constitutionnel issu de la Table ronde politique de Bruxelles ne fut éterné.

Je pense qu'il peut encore continuer à jouer ce rôle aujourd'hui, en faisant en sorte que l'ordre constitutionnel en vigueur, sans être immuable, ne puisse être secoué par des flots passagers ou par des vagues d'une intensité somme toute moindre.

2°. Pour que le Sénat continue à jouer ce rôle, il est évident que son costume actuel lui convient parfaitement.

Mais, si tant est que le bicaméralisme inégalitaire est une négation de l'égalité constitutionnelle des deux Chambres ; si tant est que son application est porteuse des germes de l'abaissement de l'institution parlementaire elle-même, ne faudrait-il pas réfléchir à une probable évolution qualitative des attributions des deux Chambres et à un réaménagement conséquent des modes désignation de leurs membres?

Personnellement, je n'ai pas de position tranchée sur la question. Je constate simplement que, dans la perspective du nouveau décollage de notre Etat, le débat ne peut être escamoté.

Comme le professe Jürgen HABERMAS, le débat, la discussion, l'échange, le discours est l'essence de toute démocratie.

Je ne pense pas que son absence puisse servir la cause de notre jeune démocratie.

**Mesdames et Messieurs,**

Je vous remercie de votre attention.

*Par*

**Léon KENGO wa DONDO**  
*Président du Sénat*