

ANALYSE CONTEXTUELLE DE LA SITUATION SÉCURITAIRE, POLITIQUE ET DIPLOMATIQUE DE LA RD CONGO FACE AUX ENJEUX GÉOPOLITIQUES ET GÉOSTRATÉGIQUES DE L'HEURE

RÉFLEXIONS À PARTIR DU PACTE SOCIAL POUR LA PAIX ET LE VIVRE-ENSEMBLE EN RD CONGO ET DANS LES GRANDS-LACS PROPOSÉ PAR L'ÉGLISE*

Introduction

Paul-Gaspard NGONDANKOY
NKOY-ea-LOONGYA,
Professeur Ordinaire
à l'Université de
Kinshasa ;
Ancien Vice-
Doyen chargé de
l'Enseignement ;
Ancien Directeur de
Cabinet du Premier
ministre.
Juge au Conseil d'État
(en disponibilité) ;
Député National.
pgngondankoy@
gmail.com

*** Note de la Rédaction :**
Légèrement remanié,
ceci est l'intitulé d'une
Communication que
l'auteur aurait dû faire à
la 63^{ème} édition du Comité
Exécutif National des
Évêques de l'Église du
Christ au Congo, tenue
à Kinshasa du 05 au 08
mars 2025, à l'invitation
du Président National de
ladite Église. Faute de
temps, celle-ci n'a pas eu
lieu. Le côté narratif de
cette publication tient,
pour une large part, à
sa vocation première de
« Communication ».

Le *Pacte social pour la paix et le vivre-ensemble en République Démocratique du Congo et dans la Région des Grands Lacs*¹ est une initiative conjointe de l'Église catholique et de l'Église du Christ au Congo, à travers leurs organes dirigeants. Quoique les deux objectifs majeurs de la restauration de la « paix » et de l'enclenchement d'une dynamique du « vivre-ensemble » au pays et dans la Région apparaissent très clairement dans la dénomination de cette initiative, il n'en demeure pas moins que les contours exacts desdits objectifs, dans le cadre d'un « pacte » à signer, demeurent encore flous, du moins à ce stade. L'on apprend seulement qu'en pleine préparation, une future assise (Forum, Dialogue, Concertations ?) se tiendra et que celle-ci devra déboucher sur certains engagements à souscrire dans le cadre d'un « Pacte social » devant lier, semble-t-il, la République Démocratique du Congo et elle-même, d'une part et, d'autre part, celle-ci et les autres pays de la Région.

D'ores et déjà, les « piliers fondateurs » du futur Pacte sont avancés. Il faudra, pour le pays et pour la Région : 1°. une « Charte Inviolable des Urgences économiques, sociales et culturelles » à accomplir d'ici à l'horizon 2060, l'année du centenaire de l'indépendance nationale ; 2°. une « Convention de bonne entente intercommunautaire nationale » à signer entre différents protagonistes nationaux ; 3°. un « Traité de bon voisinage interculturel transfrontalier dans les Grands Lacs » entre différents États ;

1. Le point 11 de cette communication donne plus de détails concernant les piliers défendus par le Pacte social.

4°. un « Référentiel général de la gouvernance intègre et agile en République Démocratique du Congo » en guise de guide d'actions gouvernementales et 5°. un « Programme national d'éducation à la culture de la Paix et du Bien-vivre ensemble » à élaborer pour inspirer des politiques gouvernementales².

Avant d'indiquer quelques conditions minimales de réussite de tels engagements futurs et de relever, chemin faisant, les différents enjeux qui déterminent, voire, pourrissent la situation politique, géopolitique et géostratégique de notre pays et de notre Région, il convient de rappeler, fut-ce à grands traits, le contexte de cette situation qui, depuis au moins une trentaine d'années, a prévalu et continue de prévaloir dans ces deux espaces.

1. La chute du mur de Berlin, la fin des alliances stratégiques et la généralisation de la démocratie

Tout commence, en effet, vers la fin des années 1980, plus exactement le 9 novembre 1989, avec la « chute du mur de Berlin », événement majeur qui, dans l'histoire des relations internationales – longtemps marquées par la « guerre froide entre le bloc de l'Est et le bloc de l'Ouest » – déclencha un vaste mouvement de recomposition des alliances sécuritaires, politiques, économiques, diplomatiques, stratégiques et géostratégiques qui liaient, jusque-là, plusieurs États du monde³. En Afrique, ce changement d'alliances devait se traduire notamment par l'abandon du soutien occidental aux régimes dictatoriaux, lesquels, sous l'influence concomitante de la *perestroïka* et de la *glasnost*, **devaient se transformer en régimes démocratiques**, avec à la base l'exigence de la *transparence dans la gestion des affaires publiques* et celle de la *liberté d'expression des peuples*⁴.

Au Zaïre, après moult hésitations, le Maréchal Mobutu finit par céder aux pressions⁵. À l'issue des « Consultations populaires » organisées du 30 janvier au 02 avril 1990 en vue de « solliciter l'opinion de la population (et) épargner au Zaïre les vagues de contestation qui soufflent sur tous les pays d'Afrique francophone », il décida, dans son Discours historique du 24 avril 1990, « seul devant (sa) conscience... de tenter de nouveau l'expérience du

2. CONFÉRENCE ÉPISCOPALE NATIONALE DU CONGO – EGLISE DU CHRIST AU CONGO, *Guide du Pacte social. Organisation et fonctionnement des 'Ateliers citoyens pour la Nation' et du 'Forum pour le Consensus National'*, Kinshasa, Secrétariat Technique du Pacte pour la Paix et le Bien-Vivre Ensemble, *Inédit*, 2025, p. 8.

3. Pour aller loin, lire notamment SOUTOU (Georges-Henri), *La guerre froide : 1943-1990*, Paris, éd. Fayard/Pluriel, 2011, 1120 p ; DULLIN (Sabine), JEANNESSON (Stanislas) et Cie, *Atlas de la guerre froide : 1947-1990 : un conflit global et multiforme*, Paris, éd. Autrement, 2017, 96 p. ; DESMARETZ (Gérard), *Stay-Behind. Les réseaux secrets de la guerre froide*, Paris, Jourdan Éditions, 2015, 299 p. ; BANYAKU LUAPE EPOTU (Eugène), *Paradigmes dominants et relations internationales. Grands courants de pensée, espaces géopolitiques, applications de droit et nature d'acteurs dans les études des relations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2020, 471 p.

4. MOSAMETE (Sekola), *L'Afrique et la pérestroïka. L'évolution de la pensée soviétique sous Gorbatchev*, Paris, L'Harmattan, coll. « Points de vue concrets », 2007.

5. KISONGA MAZAKALA (Rachel-Albert), *Africains, nous devons changer ! Recommandation appliquée au Congo ex-Zaïre*, Paris, L'Harmattan, coll. « Points de vue concrets », 2009.

pluralisme politique dans notre pays, en optant pour un système de trois partis politiques, en ce compris le Mouvement Populaire de la Révolution, avec à la base le principe de la liberté pour chaque citoyen d'adhérer à la formation politique de son choix »⁶. Au départ, effectivement, c'est un tripartisme qui fut décrété, censé être animé par le *Mouvement Populaire de la Révolution* (MPR), l'ancien parti unique, l'*Union pour la Démocratie et le Progrès Social* (UDPS), premier parti d'opposition clandestinement créé dans les années 80 par le « Groupe de treize parlementaires » dissidents, sous le leadership du charismatique Étienne Tshisekedi, et le *Front Commun des Nationalistes* (FCN), « petit poussin » de l'ancien parti unique destiné à être animé par Gérard Kamanda wa Kamanda, l'un des plus fidèles du maréchal. Cependant, sous la pression des opposants, un « multipartisme intégral » fut concédé.

Dans la foulée des mesures présidentielles, l'on nota essentiellement l'abandon du rôle dirigeant du MPR/parti-État, avec comme conséquence le principe de la séparation entre celui-ci – devenu fait privé – et l'État, sans oublier la réhabilitation des trois Pouvoirs traditionnels de l'État, avec à la base le principe de la séparation des organes législatif, exécutif et judiciaire. En sus des mesures cosmétiques relatives notamment au changement des noms et titres ainsi qu'au retour des anciens accoutrements, le maréchal annonça également, comme pour sceller la réforme, l'adoption prochaine d'une nouvelle Constitution annonçant l'avènement de la « III^{ème} République » ainsi que l'organisation future de nouvelles élections pluralistes et démocratiques à tous les niveaux.

Un régime démocratique, conquis à la suite des pressions diplomatiques et de longues luttes politiques internes, fut ainsi promis à la prospérité. Sa trajectoire ne sera cependant pas univoque. Suite à l'érosion de la légitimité du maréchal, plusieurs rejetteront son schéma de la transition et exigeront, plutôt, une « démarche consensuelle » incluant, au départ, une relecture de l'histoire du passé en vue d'éradiquer « le mal zaïrois », avant la levée des options fondamentales pour la III^{ème} République. C'est ce qui sera mieux précisé par la voie d'une « Conférence nationale » réclamée à cor et à cri.

Après avoir feint d'accéder à cette énième demande par le biais d'une « Conférence constitutionnelle » – censée se limiter à élaborer un projet de Constitution, un projet de loi électorale et un projet de calendrier électoral – le maréchal finit par céder, là aussi, à la pression populaire et à celle de son opposition politique. Il convoqua, cette fois, une « Conférence nationale » sans pouvoir de relecture du passé et sans velléité de puissance. Sous la conduite de Mgr Laurent Monsengwo Pasinya, Archevêque de Kisangani, la Conférence finira, cependant, grâce à une dynamique politique interne irrésistible, par s'autoproclamer « souveraine », avec pouvoir non seulement

6. Le texte du Discours présidentiel peut encore être trouvé dans [https://afridesk.org/Discours du Maréchal Mobutu du 24 avril 1990](https://afridesk.org/Discours%20du%20Mar%C3%A9chal%20Mobutu%20du%2024%20avril%201990) - Desk Africain d'Analyses Stratégiques.

de faire la relecture du passé, mais surtout de prendre des « résolutions qui sont obligatoires, exécutoires et opposables à tous ». Elle durera au total deux ans (du 7 août 1991 au 6 décembre 1992) et, pour cela, elle fut la plus longue d'Afrique, marquée entretemps par des périodes de « fermeture-réouverture » tout autant épistolaires que symptomatiques !

Après avoir fait la relecture de toute l'histoire nationale et diagnostiqué la nature ainsi que la cause profonde dudit « mal zaïrois », la *Conférence nationale souveraine, en dépit de son bilan mitigé, a réussi tout de même à baliser l'avenir en mettant en place les fondements d'un État de droit démocratique pluraliste*. Plusieurs « décisions », « résolutions » et « recommandations » furent prises dans tous les domaines de la vie nationale. La liberté d'expression, tant orale qu'écrite, a été effectivement retrouvée, y compris dans ses aspects les plus extrêmes, libérant ainsi la classe politique et la population de la peur née de la terreur du régime. *Un projet de Constitution de type fédéral, pour régir la fameuse III^{ème} République, fut même adopté*⁷.

Mais, le refus par le maréchal Mobutu d'appliquer le projet démocratique tracé par ce forum national, pourtant assez représentatif – près de 3.000 délégués y ont pris part – conduira à un allongement spectaculaire de la période de la transition démocratique, allant du 24 avril 1990 au 17 mai 1997. Cette transition sera soldée non seulement par de multiples remaniements ministériels et d'incessants rafistolages constitutionnels, mais aussi et surtout par une telle aggravation de la crise de légitimité que celle-ci, après avoir ouvert la voie à un cycle infernal d'instabilité et de violence, finira par emporter le maréchal lui-même⁸. Pendant ce temps, toute l'Afrique bouillonnait et ne vivait qu'au rythme des changements démocratiques.

2. Le changement de régime au Rwanda, le génocide rwandais et la « première guerre du Congo »

Soudain, alors que se consolidaient les acquis démocratiques au Zaïre, un mouvement rebelle rwandais, né en Ouganda, soutenu par ce pays et emmené par le duo Bizimungu-Kagame – ce, dans le cadre du *Front Patriotique Rwandais* (FPR), parti politico-militaire secrètement soutenu également par les USA – réussit à renverser le régime du Président Juvénal

7. Pour aller plus loin, lire notamment NDAYWEL à NZIEM (Isidore), *Histoire générale du Congo : de l'héritage ancien à la République Démocratique*, Paris-Bruxelles-Kinshasa, De Boeck & Larcier – Afrique Éditions, 1998, spéc. pp. 764-786 ; NGOY-NDOUBA KAMATANDA, *Constitution et transition démocratique en RD Congo : 1990-2006*, Paris, L'Harmattan, 2022 ; GBABENDU ENGUNDUKA (A.) et EFOLO NGOBAASU (E.), *Volonté de changement au Zaïre*. Vol. 1. *De la consultation populaire vers la Conférence nationale*, Paris, L'Harmattan, coll. « Zaïre, histoire et société », 1991, 217 p ou encore L'ANGELIER (Jean-Pierre), *Mobutu*, Paris, éd. Perrin, 2017, spéc. pp. 325-355.

8. NGBANDA NZAMBO-ko-ATUMBA (Honoré), *Ainsi sonne le glas ! Les derniers jours du maréchal Mobutu*, Université du Michigan, Groupe international d'éd. et de publ. de presse économique, 1998, 447 p.

Habyarimana au Rwanda, mort ou assassiné à la suite du crash de son avion à l'approche de son atterrissage. S'ensuivra, durant toute l'année 1994, un génocide humain particulièrement violent, connu sous le nom de « génocide rwandais ».

À la suite de la chute de ce régime et du déclenchement de ce génocide, de nombreuses populations rwandaises fuyant la guerre, en ce compris l'ancienne armée défaite, se réfugièrent à l'Est du Zaïre, armes et bagages à la main. Certaines sources évoquent deux millions de personnes ainsi réfugiées ! Ils s'installèrent au Zaïre et essayèrent, semble-t-il, de se réorganiser pour reconquérir le pouvoir au Rwanda, du moins selon la version de Kigali. Pendant ce temps, le nouveau régime de Kigali, emmené par le trio Bizimungu, Président de la République, Paul Kagame, Vice-président de la République et ministre de la Défense et Faustin Twagiramungu, Premier ministre, n'entreprit rien pour le retour au pays de sa population réfugiée au Zaïre. Même la « tripartite » Zaïre – Rwanda – Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés, qui devait se tenir en 1995, d'abord pour l'éloignement desdits réfugiés des frontières rwandaises, puis en vue de la préparation de leur retour au pays natal, ne pût aboutir qu'à quelques tergiversations. Pourtant, le Gouvernement du Zaïre de l'époque, dirigé par le Premier ministre Léon Kengo wa Dondo, avait déjà apprêté des sites d'installation et d'hébergement à plus ou moins cinquante kilomètres des frontières rwandaises, voire même des camions de rapatriement des réfugiés.

Finalement, après le « massacre de Kibeho » (Rwanda, 1995), le nouveau Pouvoir à Kigali décida, en 1996, de « régler lui-même le problème ». Une politique de destruction des camps des réfugiés au Zaïre fut menée, jusqu'à ce qu'un bombardement spectaculaire et impuni ait surpris ceux du camp de Mugunga, entraînant leur dispersion incontrôlée dans les forêts et savanes ! Le prétexte fut ainsi trouvé : il n'y a plus de réfugiés à rapatrier au Rwanda ! Le Gouvernement rwandais se mit alors à la poursuite du reste de ceux qu'il appelait les « forces génocidaires » à l'intérieur même des frontières congolaises, bien loin des siennes. Soutenu par les mêmes alliés d'hier et, sans doute, par d'autres puissances à l'extérieur de la Région, le Rwanda déclencha ainsi ce que l'on a appelé « la Première guerre du Congo ». *Ce fut le début du chaos aqueux au Zaïre !*

La « Première guerre du Congo » est celle qui partit des montagnes de Fizi, menée de 1996 à 1997 par l'*Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo* (AFDL), sous la conduite de Laurent-Désiré Kabila, jusqu'au renversement du régime du maréchal Mobutu à Kinshasa⁹. Cette

9. Il semble que ce soit le 18 octobre 1996, à Gisenyi (Rwanda), que l'Accord pour la création de ladite Alliance fut signé, ce après une réunion tenue à Lemera (Zaïre) à l'initiative de Kigali et de Kampala. Il rassembla le *Parti Révolutionnaire du Peuple* (PRP) de Laurent-Désiré Kabila, l'*Alliance Démocratique des Peuples* (ADP) de Déogratias Bugera, le *Mouvement Révolutionnaire pour la Libération du Zaïre* (MRLZ) d'Anselme Masasu Nindaga et le *Conseil National*

guerre fut un tournant pour le Zaïre, non seulement parce qu'elle aboutît au renversement d'un régime dictatorial finissant, mais surtout parce qu'elle révéla, non sans quelques indices de preuves, un vaste complot ourdi contre le pays, qui allait au-delà des trois nations africaines précitées. Il se rapportait, en effet, qu'à partir déjà de l'installation du régime de Yoweri Museveni en Ouganda en 1986, soutenu par le Zaïre à l'époque, un mystérieux « Empire Hima Tutsi », soutenu par des nations occidentales, dont les États-Unis en tête, avait décidé de prendre le contrôle de toute l'Afrique centrale et orientale et que le but intermédiaire fût d'installer partout des « régimes Tutsi » pour permettre, *in finaliter*, le déversement au Zaïre du surplus démographique constaté au Rwanda et en Ouganda, trop exigus pour pouvoir contenir leur explosion démographique.

C'est dans ce cadre qu'il convient de situer les déclarations tonitruantes d'un certain Pasteur Bizimungu, qui, auréolé par les conquêtes victorieuses de son mouvement rebelle, *n'hésita pas d'en appeler à une « nouvelle Conférence de Berlin », sous-entendu à un nouveau partage de l'Afrique !* La déclaration était tellement grossière qu'elle n'attira que peu d'attention. Pourtant, *ce fût-là le début réel de la déstabilisation du Zaïre et de tout le malheur qui allait s'abattre*¹⁰.

3. La déstabilisation du Zaïre, le démantèlement de son armée et l'arrêt du processus démocratique

Cette « Première guerre du Congo » – il faut le rappeler – n'aboutît pas seulement au renversement du régime du Maréchal Mobutu et à l'installation subséquente de celui de l'« AFDL » ; elle fût surtout, grâce à la présence dominante des Rwandais dans tous les leviers du Pouvoir à Kinshasa, une véritable entreprise de démantèlement de tout le système de défense et de sécurité du Zaïre, rebaptisé « République Démocratique du Congo ». La « nouvelle armée » du pays fût même dirigée par un officier rwandais, le Général James Kabarebe, nommé au poste de Chef d'État-major général par le nouveau Président de la République ! Ce contrôle rwandais s'étala jusqu'à la Police et aux Services de sécurité, civile et militaire !

Sur le plan politique, toutes les activités et formations politiques furent « suspendues » et le processus démocratique initié le 24 avril 1990, puis réorienté par la Conférence nationale, fut arrêté. Le Président Laurent-Désiré Kabila et ses alliés se déclarèrent « non concernés par la Conférence nationale souveraine ». Par conséquent, seul le projet politique porté par

de Résistance pour la Démocratie (CNRD) d'André Kisase Ngandu. L'objectif fut de renverser le Président Mobutu. Se reporter notamment à WILLAME (Jean-Claude), *L'odyssée Kabila. Trajectoire pour un Congo nouveau*, Paris, Éditions Karthala, coll. « Les Afriques », 1999.

10. Sur cet épisode, on peut utilement se reporter à JEWSIEWICKI Bogumil (dir.), *La première guerre du Congo-Zaïre (1996-1997). Récit de soldats AFDL et FAR*, Paris, L'Harmattan, 2012.

l'*Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo* comptait ; même si, jusque-là, celui-ci ne fût pas encore présenté au peuple. Ni perspective électorale ni projet de nouvelle Constitution, encore moins une volonté réelle de poursuivre ou de commencer un autre projet démocratique ne transparaissaient en ce moment. Au lendemain de la prise du pouvoir par l'AFDL, le 17 mai 1997, le pays partait véritablement à vau-l'eau !

Certes, le nouveau régime, après avoir balayé l'ordre constitutionnel ancien, s'est, entretemps, doté d'un *Décret-loi constitutionnel relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République Démocratique du Congo*¹¹. Mais, pour toute Constitution, ce texte ne comportait que quinze dispositions, relatives aux « dispositions générales », aux « institutions de la République » et aux « dispositions finales ». Le titre traditionnellement réservé aux droits de l'homme, pourtant intemporel et indifférent de la nature des régimes, n'a pas été repris. On s'est contenté d'affirmer que « l'exercice des droits et libertés individuels et collectifs est garanti, sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et de bonnes mœurs (art. 2). Ni le catalogue desdits droits et libertés ni les mécanismes de leur garantie ne furent édictés ! Même les prérogatives des seules institutions retenues (Président de la République, Gouvernement, Cours et Tribunaux) furent affirmées d'une manière extrêmement sommaire !

Enfin, après de nombreux abus du pouvoir, après de nombreuses violations des droits de l'homme, Laurent-Désiré Kabila se rendit compte, lui-même, de la supercherie rwandaise et ougandaise ; il finit par décider, le 27 juillet 1998, « la fin de toute coopération militaire et politique » avec ses alliés, désormais mis au banc des accusés. *À partir de là, la crise politique se radicalisa, le conflit s'internationalisa et ce fût le début de la « Deuxième guerre du Congo ».*

4. La « Deuxième guerre du Congo », l'internationalisation du conflit et l'exaspération des enjeux

Le 2 août 1998, à la suite de l'expulsion des officiers et soldats rwandais et ougandais, se déclencha une nouvelle « rébellion » soutenue par leurs pays respectifs. Cette rébellion, à laquelle se rallieront plusieurs Congolais « de souche », se muera plus tard en un mouvement politico-rebelle dénommé *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD). Il fût emmené par un quatuor composé du professeur Ernest Wamba dia Wamba, Président ; de l'ancien Secrétaire particulier du Président Laurent-Désiré Kabila, Moïse Nyarugabo, Premier Vice-président ; du professeur Arthur Z'ahidi Ngoma, Deuxième Vice-président ainsi que du professeur Vincent-de-Paul Lunda Bululu, Coordonnateur du Comité exécutif. C'est l'ancêtre du *Rassemblement Congolais pour la Démocratie-National* (RCD-N) de Roger

11. In *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, n° spécial, mai 1997, pp. 7-12.

Lumbala, du *Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Kisangani-Mouvement Rebelle* » (RCD/KML) emmené par Antipas Mbusa Nyamwisi ainsi que du *Congrès National pour la Défense du Peuple* (CNDP) du Général Laurent Nkundabatware et, plus tard encore, de l'actuel « *Mouvement du 23 mars* » (M23).

Cette nouvelle rébellion commença par le détournement des avions de ligne, notamment à l'Est du pays, pour aller tenter de rallier les ex-Forces Armées Zaïroises subissant une cure de désintoxication-réintoxication idéologique à Kitona au Bas-Zaïre, avant d'incorporer tous les officiers et soldats positionnés à l'Est pour la sécurisation des frontières orientales.

Dans la même foulée, suite à son durcissement interne, le régime de Kinshasa provoqua la création, le 30 septembre 1998, à Kisangani, d'une seconde rébellion, sous la dénomination du *Mouvement de Libération du Congo*, conduite par Jean-Pierre Bemba et soutenue par l'Ouganda. Le « chairman » expliquera d'ailleurs que ce fut, malgré lui, un simple et puissant *désir de liberté* qui le poussa à cette « insurrection »¹².

C'est véritablement le début de la « Deuxième guerre du Congo », qualifiée de « Première guerre mondiale africaine » par Madeline Albright, ancienne Secrétaire d'État américain, suite à l'implication de plusieurs pays, notamment l'Angola, la Namibie et le Zimbabwe, aux côtés du Gouvernement congolais, et, au soutien continu des deux rébellions, le Rwanda et l'Ouganda.

Il faut rappeler que, depuis le renversement du Maréchal Mobutu, Laurent-Désiré Kabila et ses alliés ne se sont guère empressés, sur le plan politique, de poursuivre le processus démocratique interrompu par cette guerre. Au contraire, se sentant « non-concernés » par les résultats de la Conférence nationale souveraine, ils ont essayé d'organiser un semblant de forum de réconciliation dénommé « Débat national », sans succès notable. À la suite du démantèlement de l'AFDL, ils finirent par instaurer, en 1999, leur régime politique qualifié de « démocratie directe », s'inspirant du marxisme-léninisme, sous l'appellation de *Comité du Pouvoir Populaire* (CPP). D'après sa Charte, copiée intégralement du « livre vert » libyen et de différentes « chartes » et « déclarations » de divers pays communistes, ainsi que selon les élocubrations de ses présentateurs, *le CPP fut l'incarnation du pouvoir du peuple à la base*. La structure de son pouvoir se présentait sous forme de cercles concentriques qui, dans un mouvement en colimaçon, *faisait dériver le pouvoir du peuple*, lequel devait l'exercer par ses différents organes – les *congrès* et les *comités* populaires – jusqu'au sommet dominé par le guide.

À partir de là, Laurent-Désiré Kabila semblait plus séduit par l'idée du renforcement de son pouvoir personnel que par celle de la poursuite du processus démocratique. Dans un article à l'énoncé évocateur, un journaliste de *Jeune Afrique* pouvait le décrire : « Passé l'euphorie du

12. Jean-Pierre BEMBA, *Le choix de la liberté*, Gbadolite, éd. Venus, 140 p.

17 mai, le nouveau pouvoir kinois va très vite dévoiler son vrai visage. Le 28 mai 1997, LDK (Laurent Désiré Kabila) s'octroie les pleins pouvoirs. Dès lors, il n'aura de cesse de concentrer peu à peu entre ses mains la quasi-totalité des attributions politiques et militaires. Fossoyeur du mobutisme, il va peu à peu reprendre à son compte les méthodes qui ont fait la sinistre réputation du précédent régime. Très vite, les activités des partis politiques sont interdites. La Cour d'ordre militaire, nouvelle juridiction d'exception, prend rapidement le pas sur un système judiciaire déliquescant. Simultanément, l'Office des biens mal acquis, chargé de traquer les crimes économiques commis sous l'ancien régime, entame une épuration particulièrement zélée. Quelques mois plus tard, l'Association de défense des droits de l'homme (Azadho) est dissoute. Le chef de file de l'opposition politique, Étienne Tshisekedi, est relégué dans son village du Kasai, alors que d'autres, comme Joseph Olenghankoy ou Arthur Z'Ahidi Ngoma, croupissent dans les geôles katangaises de Buluwo. La répression est telle que certains commencent à regretter la II^e République : 'Au moins, sous Mobutu, le multipartisme était autorisé', déclare Étienne Tshisekedi, le leader de l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS). Kabila s'est révélé pire dans bien des domaines. »¹³.

Bref, une fois de plus, la démocratie n'est plus au rendez-vous de l'histoire ! La guerre s'enlisa, sans compter son lot de dégâts humains, matériels, économiques, écologiques...

5. L'Accord de Lusaka et le début du règlement de la crise

Après l'échec de plusieurs tentatives de négociations, un accord de cessez-le-feu – le très célèbre « Accord de Lusaka » – est signé par différents belligérants le 10 juillet 1999 dans la capitale zambienne. Cet Accord prévoyait notamment et principalement :

- 1°. un cessez-le-feu immédiat entre toutes les forces belligérantes ;
- 2°. le retrait du territoire congolais de toutes les forces étrangères ;
- 3°. le déploiement d'une force onusienne pour veiller au respect du cessez-le-feu et au retrait des troupes étrangères¹⁴ ;
- 4°. *l'organisation d'un dialogue national entre Congolais devant aboutir à un nouvel ordre politique et à la réconciliation nationale en RDC ;*
- 5°. *la formation d'une armée nationale restructurée et intégrée, incluant les forces du Gouvernement de Kinshasa, celles du RCD et celles du MLC.*

13. Jean-Dominique GESLIN, « Laurent-Désiré Kabila sous les traces de Mobutu », in *Jeune Afrique*, n° 2089, 23-29 janvier 2001.

14. Notons que c'est en application de cette disposition que le Conseil de Sécurité des Nations-Unies avait créé, par sa Résolution 1279 du 30 novembre 1999, la *Mission de l'Organisation des Nations-Unies au Congo* (MONUC), laquelle deviendra, dix ans plus tard, à partir du 1er juillet 2010, la *Mission d'Observation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo* (MONUSCO).

Je souligne les deux derniers résultats parce que, comme on le verra, ils seront d'un poids majeur dans la suite des événements.

C'est cet Accord qui permet la tenue, à Sun City (Afrique du Sud), du « Dialogue inter-Congolais », lequel débouchera, non seulement sur la cessation effective des hostilités, mais surtout sur l'adoption et la signature de deux documents importants ayant ouvert la voie à la transition démocratique : l'*Accord global et inclusif sur la transition en République Démocratique du Congo*, d'une part et, d'autre part, la *Constitution de la transition* qui devait en découler et en constituer une « partie intégrante ».

6. Le Dialogue entre Congolais, l'Accord global et inclusif et la gestion de la Transition

Dans le prolongement de l'Accord de Lusaka, un Accord global et inclusif fut signé à Prétoria (Afrique du Sud) le 17 décembre 2002, puis adopté à Sun City (Afrique du Sud) le 1^{er} avril 2003 par différents belligérants : le Gouvernement de la République Démocratique du Congo, les mouvements rebelles ainsi que la Société civile¹⁵. Cet Accord reposait sur un consensus trouvé autour des principaux points ci-après :

1°. Concernant la fin des hostilités : le renouvellement de l'engagement de toutes les parties ayant des forces combattantes *pour la cessation des hostilités et la recherche d'une solution pacifique et équitable à la crise que traverse le pays* ; l'accord desdites parties pour *s'engager dans le processus de formation d'une armée nationale, restructurée et intégrée* ; l'acceptation par toutes les parties de l'engagement de la mise en application des Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies *pour le retrait de toutes les troupes étrangères du territoire de la RDC ainsi que pour le désarmement des groupes armés et des milices*, afin de sauvegarder la souveraineté et l'intégrité territoriale de la RDC ; l'engagement renouvelé de conjuguer des efforts *en vue d'aboutir à la réconciliation nationale* et, à cet effet, les parties avaient décidé de *mettre en place un Gouvernement d'union nationale* qui devait permettre l'organisation des élections libres et démocratiques au terme d'une période de transition (...) ;

2°. Concernant la transition : la *fixation de ses objectifs*, entre autres la réunification, la pacification, la reconstruction du Pays ; la restauration de l'intégrité territoriale et le rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire national ; l'*arrêt de ses principes*, notamment le principe de la participation de toutes les parties à la gestion politique de la

15. Pour le déroulé dudit Dialogue et le texte dudit Accord, on peut lire notamment Pierre ANATOLE MATUSILA, *Dialogue intercongolais. De Sun City I à Sun City II. Pretoria : étape décisive*, Kinshasa, éd. Isidore Bakanja, 2003, 281 p. La version officielle de l'Accord fut cependant publiée, en même temps que la Constitution de la transition, au *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, n° spécial, 5 avril 2003, resp. aux pp. 3 à 47 (Constitution) et 51 à 69 (Accord).

transition – *le fameux principe du partage équitable et équilibré du pouvoir* – ainsi que le principe de l'adoption d'une loi d'amnistie pour les faits de guerre, les infractions politiques et les délits d'opinion, à l'exception des crimes de guerre, des crimes de génocide et des crimes contre l'humanité ; la *fixation de sa durée à 24 mois*, renouvelable de six mois une fois, dont le *dies a quo* devait être la signature de l'Accord lui-même et le *dies ad quem* l'organisation de l'élection présidentielle, placée à la fin du processus ; la *détermination de la nomenclature ainsi que des prérogatives des institutions de la transition*, avec pour innovations majeures l'instauration d'une présidence à cinq – qu'on a appelée « le système 1+4 » – ainsi que la création d'institutions d'appui à la démocratie, encore appelées « institutions citoyennes » ;

3°. En ce qui concerne l'armée, un mécanisme pour la formation d'une armée nationale, restructurée et intégrée, composée des Forces armées du Gouvernement de la République, de celles du Rassemblement Congolais pour la Démocratie ainsi que de celles du Mouvement de Libération du Congo, incluant également celles du RCD-ML, du RCD-N et des Maï-Maï, fut préconisé, selon des modalités à définir par les institutions politiques de la transition.

Ainsi débuta le processus d'intégration, dans les institutions politiques du pays, des éléments « à nationalité douteuse », selon l'appréciation de l'opinion, provenant de toutes les « composantes » et « entités » s'étant fait la guerre. Ainsi débuta également l'autre processus d'intégration, dans l'armée régulière, de toutes les forces rebelles !

L'Accord global et inclusif est allé jusqu'à préciser, *dans ses annexes*, (i) les modalités de répartition des responsabilités au sein du Gouvernement et du Parlement de la transition, voire même dans la diplomatie et la territoriale, avec un système de quotas bien précis ; (ii) le principe de la mise en place et les critères de nomination dans les entreprises publiques ; (iii) le principe de la création et les modalités d'organisation d'une *Commission nationale de suivi de l'Accord* ; (iv) le principe de la mise en place et la définition des missions d'un *Comité international d'accompagnement de la transition*, en guise de garantie internationale d'exécution de l'Accord ainsi que (v) l'adoption de certaines mesures de sécurité pour les dirigeants de la transition et celles relatives à la mise en place d'une « police intégrée chargée d'assurer la sécurité du Gouvernement et de la population ». Tout cela au nom du principe sacro-saint du partage équitable et équilibré du pouvoir pendant la transition !

7. La Constitution de la transition et l'amorce du nouvel ordre politique fondé sur une nouvelle Constitution

Quant à la Constitution de la transition promulguée le 4 avril 2003 par le Président de la République¹⁶, elle devait se charger d'incorporer tout le dispositif institutionnel issu de cet Accord, sans négliger quelques innovations introduites en matière de « libertés publiques, des droits et des devoirs fondamentaux du citoyen »¹⁷.

Du point de vue institutionnel, on voit apparaître, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle congolaise, certes, une et unique institution présidentielle animée par un *Président de la République* confirmé dans ses fonctions par le Dialogue inter-Congolais (art. 65) et disposant des prérogatives traditionnelles d'un président de la République fort (art. 68 à 79), mais néanmoins secondé, dans le cadre du « Pouvoir exécutif » de la transition, par une *Présidence de la République* composée, en sus, de quatre *Vice-Présidents*.

Avec ces derniers, le Président de la République exerce « un leadership nécessaire et exemplaire dans l'intérêt de l'unité nationale de la République Démocratique du Congo » (art. 80) ; « traite avec ces derniers de toutes les questions relatives à la gestion du Gouvernement » (art. 81) et « tient avec eux des réunions restreintes de concertation sur toutes les matières relatives à la gestion du Gouvernement » (art. 82). Les quatre Vice-Présidents sont issus, précisait l'article 83 de la Constitution, respectivement, des « Composantes » *Gouvernement de la République Démocratique du Congo*, *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD), *Mouvement de Libération du Congo* (MLC) et *Opposition politique*. Ils ont en charge, chacun, disposait l'article 86, la présidence d'une des quatre Commissions gouvernementales ci-après : – *Commission politique, défense et sécurité* (RCD), *Commission économique et financière* (MLC), *Commission pour la reconstruction et le développement* (Gouvernement) et *Commission sociale et culturelle* (Opposition politique).

On voit également apparaître dans le paysage institutionnel national, et ce pour la première fois, la présence de cinq « Institutions d'appui à la démocratie » ayant pour mission (i) de garantir la neutralité et l'impartialité dans l'organisation d'élections libres démocratiques et transparentes ; (ii) d'assurer la neutralité des médias ; (iii) de consolider l'unité nationale grâce à une véritable réconciliation entre les Congolais ; (iv) de promouvoir et de protéger les droits de l'Homme et (v) de favoriser la pratique des valeurs morales et républicaines. Ces institutions furent : la *Commission électorale indépendante* (CEI) ; l'*Observatoire national des droits de*

16. *Op. cit.* pp. 3-47.

17. Pour aller loin, Jean-Louis ESAMBO KANGASHE, Le texte de la Constitution du 4 avril 2003 de la République Démocratique du Congo à l'épreuve de l'identité constitutionnelle, in *Revue de droit africain*, n° 27, Bruxelles, Juillet 2003.

l'Homme (ONDH); la *Haute autorité des médias* (HAM) ; la *Commission Vérité et Réconciliation* (CVR) ainsi que la *Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption* (CELC).

En matière des droits de l'homme, l'on voit que cette Constitution de la transition énonçait deux principes importants qui en assuraient la primauté et en garantissaient l'inviolabilité, à savoir que « Le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales consacrés dans la Constitution s'impose à tous les citoyens et aux pouvoirs publics » (art. 61) et que « L'exercice desdits droits...ne peut être suspendu que dans les cas qu'elle prescrit » (art. 62). L'on constate également que, *dans le souci de la paix et de la stabilité dans la Région, un article 53 fût créé, proclamant le « droit à la paix et à la sécurité » pour tous les Congolais et interdisant qu'une « portion du territoire national (soit) utilisée comme base de départ d'activités subversives ou terroristes dirigées contre tout autre État »*. Un autre – l'article 35 – réaffirmait bien tous les principes du droit d'asile, mais avec interdiction pour tout réfugié « ...d'entreprendre une activité subversive contre son pays d'origine ou contre tout autre pays à partir du territoire de la République Démocratique du Congo. ». L'on observe aussi que « La personne humaine est sacrée (et que) L'État a l'obligation de la respecter et de la protéger (art. 15 al. 1^{er} et 2), tout comme « Toute personne a droit à la vie et à l'intégrité physique (et que) nul ne peut être soumis à la torture ni à des traitements inhumains, cruels ou dégradants. » (art. 15 al. 3 et 4).

La Constitution de la transition innovait surtout par son changement notable de la définition de la nationalité congolaise d'origine, héritée des textes antérieurs, surtout de celui du 1^{er} août 1964 (art.6). Toujours proclamée « une et exclusive », cette nationalité se voit désormais comprise comme appartenant à « Tous les groupes ethniques et nationalités dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo (présentement la République Démocratique du Congo) à l'indépendance », lesquels « doivent bénéficier de l'égalité des droits et de la protection aux termes de la loi en tant que citoyens. ». Dès l'instant où cette nationalité d'origine est ainsi reconnue *aux individus appartenant* « aux groupes ethniques et nationalités » dont les personnes et le territoire constituaient « ce qui est devenu le Congo à l'indépendance », *c'est-à-dire sans précision aucune de date de cette présence territoriale*, le débat de l'antériorité de la présence de telle ou telle ethnie, de telle ou telle tribu, par rapport à la date de l'apparition juridique de l'État congolais, fût ainsi vidé de son intérêt. *Tous étaient désormais devenus des Congolais d'origine par appartenance ethnique et territoriale, pourvu qu'à la date de l'indépendance – le 30 juin 1960 – cette présence ethnique ou territoriale eût pu être constatée*. Dans ces conditions, même les groupes ethniques et nationalités parvenus sur les terres congolaises *après* la Conférence historique de Berlin (1885) et même après le début de la colonisation congolaise (1908) – dates qui ont

toujours été prises pour points de départ – ont acquis le droit de transmettre la nationalité congolaise à leurs descendants. *Ce fut le début de la reconnaissance, aux « groupes ethniques et nationalités » qui se sont toujours sentis marginalisés, du droit à la nationalité d'origine par appartenance !*

Et, pour l'avènement d'un nouvel ordre politique fondé sur une nouvelle Constitution, la Constitution transitoire a voulu en être « la rampe de lancement ». Aux termes, en effet, de ses article 104 et 98, elle a chargé le Sénat de la transition d'en élaborer l'avant-projet et à l'Assemblée nationale d'en assurer l'adoption formelle, ce avant sa soumission au référendum populaire ; ce qui fut fait tout au long de l'année 2005. *Le nouveau texte constitutionnel issu de ce Parlement de la transition fut soumis au référendum populaire du 18 au 19 décembre 2005, pour être adopté à une majorité écrasante des consultés de près de 85%, plus exactement de 84, 31% !* Tel est le fondement juridique et politique de la Constitution du 18 février 2006, aujourd'hui en vigueur.

*Le nouvel ordre politique voulu consistait, en fait, en l'édification d'un **État de droit démocratique** fondé sur le pluralisme politique ; la séparation des pouvoirs entre l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire ; la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir ; le contrôle des gouvernants par les gouvernés ; la transparence dans la gestion des affaires publiques ; la subordination de l'Autorité militaire à l'Autorité civile ; la protection des personnes et de leurs biens ; le plein épanouissement tant spirituel que moral de chaque citoyen congolais ainsi que le développement harmonieux de la communauté nationale.*

Tels sont les principes matriciels essentiels qui devaient désormais fonder l'État congolais et constituer l'identité de la Constitution de la « III^{ème} République »¹⁸ !

8. La Constitution du 18 février 2006 et le projet démocratique congolais

La Constitution congolaise actuellement en vigueur¹⁹ a été vue, à la fin de la transition, un peu comme un pari gagné face à la crise profonde et multiforme qui menaçait jusqu'à l'existence de l'État. Résultat d'un compromis politique laborieusement élaboré, elle a été saluée par beaucoup comme l'une des Constitutions les plus démocratiques que le pays ait connues. Et, de fait, ces appréciations ne sont pas exagérées. En effet, cette Constitution contient des règles juridiques qui traduisent *au moins*

18. Pour le texte publié, courageusement du reste, en la langue officielle et en quatre langues nationales, lire Isidore NDAYWEL à NZIEM, *La Constitution de la III^{ème} République du Congo-Zaïre adoptée par la CNS (français, lingala, swahili, ciluba et kikongo)*, vol. 1, Paris, L'Harmattan, 2002, 384 p.

19. Telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, n° spécial, 5 février 2011, 86 p.

trois types d'options fondamentales levées par le peuple congolais, à la suite du « Compromis de Sun City » : une option en faveur d'une plus grande promotion et d'une plus grande protection des droits fondamentaux (1^o) ainsi que deux options en faveur, d'une part, de l'organisation régionalisée de l'État, en guise de réponse à l'antagonisme classique entre les unitaristes et les fédéralistes et, d'autre part, d'un régime politique plus équilibré, mêlant les recettes à la fois du parlementarisme et du présidentielisme (2^o).

1^o. L'Option en faveur d'un système renforcé des droits fondamentaux : En comparant la Constitution actuelle avec ses devancières depuis 1960, j'ai l'habitude de dire *qu'elle est la plus généreuse de toutes en matière de droits fondamentaux*. Tout d'abord, d'un point de vue quantitatif, elle contient plus de dispositions – et par conséquent plus de droits et libertés reconnus – que celles qui l'ont précédée. Ensuite, qualitativement parlant, les droits et libertés reconnus par elle sont d'une telle richesse et d'une telle portée que leurs contenus offrent plus de garanties et plus de sécurité que les Constitutions précédentes. De quoi s'agit-il ?

a) *Quantitativement parlant*, la Constitution du 18 février 2006, dans son Titre deuxième, contient, en effet, au moins cinquante (50) articles consacrés aux « droits humains » et aux « libertés fondamentales » ainsi que six (06) articles consacrés aux « devoirs du citoyen ». Si l'on ajoute à cela d'autres articles non contenus dans le Titre II, mais qui, d'une manière ou d'une autre, affirment tel droit ou telle liberté, il devient pratiquement difficile de dénombrer l'ensemble des droits fondamentaux reconnus aux citoyens et au peuple par cette Constitution. Ces droits sont classés en :

– **droits civils et politiques** : droits à la liberté et à l'égalité ; droits à la vie, à l'intégrité physique de sa personne et au libre développement de sa personnalité ; droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; droit à la liberté d'expression ; droit à l'information ; droit à des réunions pacifiques ; droit à la liberté de manifestation ; droit d'être jugé dans un délai raisonnable ; droit d'être informé de ses droits en cas d'arrestation ; droit de ne pas être gardé à vue pendant plus de 48 h ; principe de la primauté de la liberté sur la détention ; principe de la légalité des poursuites, des détentions et des condamnations ; principe de la légalité des délits et des peines ; principe de la responsabilité pénale individuelle ; principe de la présomption d'innocence ; droit d'être électeur et éligible ; droit d'adresser individuellement ou collectivement des pétitions à l'autorité ; droit de ne pas exécuter un ordre manifestement illégal, encore connu sous le nom de « droit à la désobéissance civile » ; droit de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou qui l'exerce en violation de la Constitution, encore connu sous le nom de « droit à la résistance » ;

– **droits économiques, sociaux et culturels** : droits à la propriété privée et à ses dérivés ; droits à l'initiative privée, à l'exercice du petit commerce par les nationaux et à la promotion de l'expertise nationale ;

droit au travail ; droits à la liberté d'association et à la liberté syndicale ; droit de grève, etc. Sur la question du *droit au mariage et à la famille*, notre Constitution est clairement en faveur d'un mariage hétérosexuel et reconnaît la famille comme la « cellule de base de la communauté humaine », placée sous la protection de l'État. La Constitution garantit également le *droit à l'éducation scolaire*, avec à la base les principes de l'obligation scolaire et de la gratuité de l'enseignement primaire, ainsi que *le droit à la santé et à la sécurité alimentaire*, comme des droits sociaux de base. Elle reconnaît aussi des droits culturels comme le « droit à la culture » elle-même, la « liberté de création intellectuelle et artistique », la « liberté de la recherche scientifique et technologique » ainsi que les « droits d'auteur et de propriété intellectuelle » (art. 46). Cette Constitution est allée jusqu'à affirmer – et ce pour la première fois dans notre pays – le *droit à un logement décent* ainsi que *celui d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique* (art. 48) !

– **droits collectifs** : droit à la paix et à la sécurité « tant sur le plan national qu'international », avec en contrepartie l'interdiction d'« utiliser une portion du territoire national comme base de départ d'activités subversives ou terroristes contre l'État congolais ou tout autre État » (art. 52) ; « droit à la coexistence pacifique et harmonieuse de tous les groupes ethniques du pays », comme conséquence du devoir ainsi mis à charge de l'État (art. 51) ; « droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral » (art. 53) ; « droit de jouir des richesses nationales », avec le devoir pour l'État « de les distribuer équitablement et de garantir (ainsi) le droit au développement » ; « droit de jouir du patrimoine commun de l'humanité » (art. 59) ; droits à des mesures spécifiques de protection en faveur des personnes du troisième âge, des personnes avec handicap, des groupes vulnérables ainsi que de toutes les minorités (art. 49 et 51 al. 2).

Et pour en finir avec cette énumération indicative, ce catalogue contient même un certain nombre de **droits écologiques**, c'est-à-dire des droits liés à la protection de l'environnement, ainsi que l'atteste l'existence d'un certain nombre d'infractions d'ordre écologique, jamais créées auparavant (art. 55-57).

Bref, un catalogue des droits de l'homme, des droits du peuple ainsi que des devoirs de l'État et du citoyen bien plus riche qu'il n'y en eût !

b) *Qualitativement parlant*, tous ces droits sont affirmés avec une telle netteté et une telle densité que leur interprétation témoigne des grands progrès réalisés à ce jour en matière de promotion et de protection des droits de l'homme. En outre, quand on jette un coup d'œil général sur les différents mécanismes de promotion et de protection prévus, on ne peut que se réjouir des progrès ainsi réalisés sur le plan textuel.

– **D'abord**, à titre d'exemples, si l'on prend *le cas du droit à la vie* contenu dans l'article 16, cette disposition s'ouvre par une affirmation de

principe de caractère péremptoire et solennel, à savoir que « la personne humaine est sacrée ». D'inspiration chrétienne, cette affirmation a donné lieu à l'affirmation, de manière tout aussi péremptoire, d'un certain nombre de droits liés à la personne humaine – le droit à la vie notamment – dont le respect ne laisse aucune place à l'interprétation restrictive. C'est ainsi que le droit à la vie qui, jadis, fut protégé avec quelques exceptions autorisées ouvrant la voie à l'existence de la peine de mort ne s'accommode plus de telles exceptions. Si bien que, à la faveur de la doctrine abolitionniste²⁰, l'on peut affirmer aujourd'hui que la Constitution du 18 février 2006 *a privé la peine de mort de son fondement constitutionnel*, le seul qui lui permettait de figurer dans notre code pénal. Tel est le premier progrès réalisé, en matière des droits de l'homme, par cette Constitution !

– **Ensuite**, si l'on prend *l'exemple du droit à l'égalité*, annoncé d'abord à l'article 11 puis affirmé de manière péremptoire à l'article 12, ce avant d'être disséqué sous diverses formes aux articles 13 et 14, sa portée et sa richesse n'ont jamais été autant étendues. a l'article 13, c'est un principe général de non-discrimination qui est affirmé en faveur de tous les Congolais et en « dans toutes les matières », qu'il s'agisse de l'éducation, de l'accès aux fonctions publiques ou de toute autre matière de la vie nationale. À l'article 14, se préoccupant tout particulièrement du statut de la femme, dont un système d'épanouissement et de protection est conçu, *le Constituant est allé jusqu'à proclamer le principe de la parité homme-femme* dans les institutions publiques, voulant ainsi traduire dans les faits leur droit à une représentation équitable au sein desdites institutions. Si tel n'est pas un progrès, il faudrait que l'on se justifie !

– **Enfin, dans le cadre du droit à un procès équitable** – dont les éléments constitutifs viennent d'être indiqués ci-haut – quelques nouveautés sont introduites par cette Constitution. À titre d'exemples, on peut citer la fixation de la durée de la garde-à-vue à 48h ainsi que la garantie du droit de la défense « à tous les niveaux de la procédure pénale, y compris l'enquête policière et l'instruction préjuridictionnelle », voire, « également devant les services de sécurité ». Tous ces droits et toutes ces garanties n'existaient pas auparavant !

Il faut ajouter à cela une garantie encore importante affirmée à l'article 61 de la Constitution. C'est que, aux termes de cette disposition, en aucun cas, même lorsque l'état de siège ou l'état d'urgence est proclamé, il ne peut être dérogé à certains droits et à certains principes fondamentaux affirmés dans la Constitution. La doctrine les ramasse sous le vocable de **droits indérogeables**. Il s'agit du *droit à la vie* ; de *l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* ; de *l'interdiction de l'esclavage et de la servitude* ; du *principe de la légalité*

20. Lire notamment André MBATA MANGU BETUKUMESU, *Abolition de la peine de mort et constitutionnalisme en Afrique*, L'Harmattan, 2011, 202 p.

des infractions et des peines ; des droits de la défense et du recours ; de l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes ainsi que de la liberté de pensée, de conscience et de religion. À l'exception de la Constitution du 1^{er} août 1964, dont l'article 12 contenait une liste de droits indérogeables nettement encore plus étendue, aucune autre Constitution de la République, pas même celle qui a précédé l'actuelle, n'a repris une telle liste de droits indérogeables !

Enfin, la garantie la plus importante offerte par la Constitution du 18 février 2006 est celle contenue dans l'alinéa 2 de son article 220, aux termes duquel « Est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne ... ». En d'autres termes, selon la volonté du Constituant de 2006, tous les articles de la Constitution contenant un droit ou une liberté de la personne humaine sont interdits de révision, si cette révision a pour « objet » ou pour « effet » de *réduire* la liste, le contenu, la portée ou la garantie déjà offerte par la Constitution. C'est un *effet cliquet* attaché à la reconnaissance de ces droits, qui interdit que la RD Congo puisse légiférer à rebours, puisse faire un pas en arrière sur le chemin de la promotion et de la protection des droits de l'homme !

Bref, un régime de promotion et de protection des droits l'homme bien plus renforcé qu'avant !²¹

2°. L'Option en faveur d'une forme régionalisée de l'État et d'un régime politique *mi-parlementaire et mi-présidentiel* : En la comparant toujours avec ses devancières, *la Constitution du 18 février 2006 est la plus consensuelle sur les matières touchant à la forme d'État et à la nature du régime politique.* En effet, alors que, depuis 1960, le double antagonisme fédéralistes/unitaristes et parlementaristes/présidentialistes n'a jamais réussi à concilier les Congolais dans l'entreprise d'élaboration constitutionnelle – chaque Constitution marquant la victoire d'un camp sur un autre – la Constitution du 18 février 2006 a, sur ces deux points de divergence, en quelque sorte, réalisé une sorte de « double miracle » : d'une part, à propos de la forme d'État, le *régionalisme constitutionnel* a été trouvé comme le point de convergence idéal des deux premières tendances ; d'autre part, à propos de la nature du régime politique praticable, *un régime mi-parlementaire et mi-présidentiel* a été préféré aux traditionnelles joutes sur les mérites de l'un ou l'autre des deux régimes classiques.

a) *La forme régionalisée de l'État* apparaît à travers quelques traits caractéristiques. En simplifiant les choses à l'extrême, on peut dire que cinq traits essentiels caractérisent ce régionalisme politique :

21. P.-G. NGONDANKOY NKOY-ea-LOONGYA, *Droit congolais des droits de l'homme*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, coll. « Droit africain 1 », 2004, 489 p ; (même auteur), *Libertés publiques*, photocopié, DES/DEA en Droit public, Université de Kinshasa, Faculté de Droit, 2023-2024, 130 p.

– ***Primo : Coexistence de deux niveaux de décision se partageant l'impulsion politique et l'ordonnancement administratif au sein du pouvoir d'État.*** Il se reconnaît, en effet, avant tout, par l'existence de ce que la Constitution, elle-même, appelle « le Pouvoir central » et ce qu'il convient, par ricochet, d'appeler « le Pouvoir provincial » (article 201). L'innovation majeure introduite à ce niveau est que, désormais, par rapport au système ancien, les Provinces de la République ne sont plus de simples circonscriptions administratives placées sous la tutelle de l'ancien Commissaire d'État à l'Administration du Territoire et à la Décentralisation ; *elles sont devenues des composantes politiques et administratives du territoire de la République*, c'est-à-dire, en somme, des entités politiques et administratives autonomes disposant du pouvoir d'impulsion politique et d'ordonnancement administratif. Il en découle que ces Provinces, dans la sphère de leurs compétences, ont le pouvoir de lever des options politiques à leur niveau – à travers notamment le programme d'action de leurs Gouvernements provinciaux – et de prendre des décisions administratives susceptibles de déterminer leur marche vers le progrès.

– ***Secundo : Reconnaissance aux Provinces d'un certain degré d'autonomie politique et, surtout, d'une réelle autonomie administrative, économique, financière et technique.*** Désormais, d'après les articles 2 et 3 de la Constitution, à part la personnalité juridique qui leur est réaffirmée, les Provinces de la République ne jouissent plus seulement de leur libre administration ; *elles sont dotées, en sus, de l'autonomie de gestion tant de leurs ressources humaines, économiques, financières que techniques.* Certes, *l'autonomie politique* n'est pas clairement mentionnée dans la Constitution ; mais elle se déduit tant de la liste des compétences propres reconnues aux Provinces (article 204) que de la prérogative leur reconnue de se doter d'institutions politiques propres, animées par des dirigeants élus par le peuple lui-même (articles 197 et 198). *L'autonomie administrative*, elle, est clairement affirmée, non seulement à travers la technique de la reconnaissance de la personnalité juridique et la proclamation du principe de la libre administration des provinces, mais également à travers la proclamation du principe de l'autonomie des ressources humaines ; ce qui implique que les Provinces puissent disposer de leurs administrations propres, comprenant la « Fonction publique provinciale et locale » et des « services publics » distincts de ceux du Pouvoir central (article 194 et 204, point 3). *L'autonomie économique et financière*, quant à elle, se traduit essentiellement par la distinction des finances publiques nationales et provinciales (article 171) que confirme, en outre, la distinction des dettes publiques nationales et provinciales (article 202, point 11 et article 204, point 6). Organisée de cette manière, ni l'autonomie politique, ni l'autonomie administrative, encore moins l'autonomie financière – généralement reconnues aux entités régionalisées – ne manquent aux Provinces de la République Démocratique du Congo.

– *Tertio : Existence d'un paquet de compétences exclusives et concurrentes reconnues tant au Pouvoir central qu'au Pouvoir provincial et dont la répartition est garantie, non plus par la loi, mais directement par la Constitution elle-même.* C'est ce qu'affirme l'article 201 de la Constitution : « La répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces est fixée par la présente Constitution. Les matières sont, soit de la compétence exclusive du pouvoir central, soit de la compétence concurrente entre le pouvoir central et les provinces, soit de la compétence exclusive des provinces ». Ainsi qu'on le constate, la répartition des compétences entre l'état central et les Provinces ne s'opère plus sous l'empire de la loi, comme sous l'Ordonnance-loi du 25 février 1982 ou sous le Décret-Loi du 2 juillet 1998 ; *elle s'effectue désormais conformément à la Constitution elle-même*, c'est-à-dire dans le respect des dispositions pertinentes des articles 201 à 206 de la norme fondamentale et suprême ; signifiant, par-là, que cette compétence ne relève plus du législateur, mais bien du Constituant lui-même.

Parmi les **matières exclusives** reconnues respectivement au Pouvoir central et au Pouvoir provincial, l'article 202 cite, à titre d'exemples, les affaires étrangères, la défense nationale, la police nationale, la sûreté nationale, la fonction publique nationale, les finances publiques de la République et la réglementation du commerce extérieur – pour le Pouvoir central – tandis que l'article 204 reprend – pour le compte du Pouvoir provincial – la fonction publique provinciale et locale, les finances publiques de la Province, la dette publique provinciale, la coopération interprovinciale et le plan d'aménagement de la Province. Il faut y ajouter aussi tout ce qui n'est pas expressément cité dans les deux articles précités, mais qui rentre dans le cadre de ce que l'on appelle « pouvoirs implicites ou dérivés de l'autonomie constitutionnelle », telle par exemple la compétence de fixation des règles de fonctionnement respectif des institutions politiques provinciales (Règlement intérieur des organes délibérants, Règlements organiques des organes exécutifs...), sous la seule réserve du respect de la Constitution. Dans ces matières – précise le Constituant – il ne peut y avoir ingérence de chaque niveau de Pouvoir, sauf habilitations réciproques (article 205 al. 1^{er} à 3) et la technique de la déconcentration.

Quant aux **matières concurrentes** entre les deux niveaux de Pouvoir, elles embrassent, entre autres, la mise en œuvre des mécanismes de promotion et de sauvegarde des droits fondamentaux, les droits civils et coutumiers, les statistiques et les recensements, la sûreté intérieure, l'établissement de certains impôts, la vie culturelle et sportive que l'administration des cours et tribunaux, des maisons d'arrêt et de correction ainsi que des prisons (article 203). C'est dans ces matières que le Pouvoir central tient une certaine ascendance sur le Pouvoir provincial, puisqu'en cas de conflit de législations ou de réglementations entre les deux niveaux

de Pouvoir sur ces matières, *la législation et la réglementation du Pouvoir central priment*, en ce sens que « ...tout édit provincial – et *a fortiori* tout règlement provincial – incompatible avec les lois et règlements d'exécution nationaux *est nul et abrogé de plein droit*, dans la mesure où il y a incompatibilité » (article 205).

– **Quarto : Reconnaissance aux Provinces du pouvoir de se doter d'institutions politiques propres dont les animateurs sont directement ou indirectement élus par le peuple lui-même.** C'est une donnée que l'ancienne décentralisation territoriale n'était malheureusement pas parvenue à instaurer complètement. Actuellement, les organes de gestion des Provinces ne sont plus de simples prolongements des structures étatiques en Provinces, ni leurs animateurs de simples fonctionnaires de l'État nommés à ce titre par le Pouvoir central ; *ils sont devenus de véritables institutions politiques constitutionnellement créées, dont les membres sont directement ou indirectement élus au suffrage universel par les populations locales*. Ces deux institutions politiques sont, aux termes de l'article 195 de la Constitution, d'une part, **l'Assemblée provinciale**, composée de « députés provinciaux... élus au suffrage universel direct ou cooptés pour un mandat de cinq ans renouvelables » – avec les mêmes privilèges et immunités, mais aussi le même régime d'incompatibilité de fonctions que les parlementaires nationaux (article 197, al. 1, 3, 4 et 6) – et d'autre part, **le Gouvernement provincial**, composé du « Gouverneur de Province » et du « Vice-Gouverneur de Province » « élus pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois par les députés provinciaux, au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale » ainsi que des membres appelés « ministres provinciaux », discrétionnairement nommés par le Gouverneur de Province (article 198, al. 1^{er}, 2 et 3).

– **Quinto : Reconnaissance aux Provinces du droit de participer à l'exercice du pouvoir d'État au niveau central.** En contrepartie de l'autonomie constitutionnelle leur garantie, les Provinces ont reçu, non seulement le pouvoir, mais aussi le droit ou la prérogative, de prendre part, à travers certains organes du Pouvoir central, à l'exercice du pouvoir d'État au niveau central. En effet, en tant qu'entités politiques et administratives autonomes, les Provinces de la République ont désormais le droit constitutionnel de participer à l'exercice du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif national, tant par l'envoi de leurs représentants au Sénat, dans le cadre d'un parlement désormais bicaméral (article 100 et article 104 al. 2 et article 5 de la Constitution), que par la vertu du principe de la « représentativité nationale » du Gouvernement central, qui suppose la « représentativité des Provinces » – à défaut de celle des centaines d'ethnies – dans la composition du Gouvernement central (article 90 al. 3 de la Constitution).

Bref, l'autonomie politique des Provinces – se traduisant notamment par l'existence des institutions politiques provinciales et par la répartition constitutionnelle des compétences entre le niveau central et le niveau provincial – ainsi que la participation de ces dernières à l'exercice du pouvoir central – à travers notamment la désignation des sénateurs et la prise en compte de la représentativité provinciale dans la composition du Gouvernement central – constituent, en résumé, les principaux traits caractéristiques du régionalisme politique ainsi instauré. Il en découle que, tels qu'organisés par la nouvelle Constitution, les rapports entre l'État central et les Provinces ne sont plus simplement de nature administrative ; ce sont des rapports essentiellement de type politique, qui devraient se vivre, plus, sous un mode coopératif que sous un mode directif.

Et pour verrouiller cette forme consensuelle de l'État, obtenue de haute lutte, l'alinéa 2 de l'article 220 de la Constitution prescrit qu'« Est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire...les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées ». Cela veut dire, en somme, qu'il est interdit de réviser la Constitution pour porter atteinte à l'autonomie constitutionnelle ainsi affirmée des Provinces. À l'instar des droits fondamentaux, la forme régionale de l'État ne peut donc subir aucune révision à la baisse, à moins, peut-être, de rompre le consensus en faveur d'un fédéralisme plus affirmé, forme d'État plus généreuse en matière d'autonomie des entités fédérées. Dans ce cas, la révision ne sera plus « à la baisse », mais « à la hausse », puisque le fédéralisme, ou plus exactement l'État fédéral, est nettement la forme d'État la plus avancée sur le terrain de l'autonomie politique des entités étatiques²².

b) Quant au *régime politique instauré par la Constitution du 18 février 2006*, il n'est ni totalement parlementaire ni parfaitement présidentiel. C'est un peu un mélange des deux, même s'il peut y être constaté l'existence de la majorité d'éléments constitutifs de l'un plutôt que de l'autre régime classique. L'on constate d'abord que c'est un régime politique qui recourt tout aussi aux techniques du parlementarisme à la belge qu'à la française, avant d'intégrer, par la suite, quelques éléments du régime présidentiel tiré de l'expérience américaine.

Comme techniques tirées du parlementarisme, la Constitution du 18 février 2006 consacre tant *la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale*, avec ses techniques de mise en œuvre, que *la possibilité pour un membre du Pouvoir exécutif* – en l'occurrence le Président de la République – *de dissoudre l'une des deux Chambres du Parlement* – en l'occurrence l'Assemblée nationale – deux éléments caractéristiques

22. Pour aller loin, P.-G. NGONDANKOY NKOY-ea-LOONGYA, Le régionalisme constitutionnel en République Démocratique du Congo, dix-huit ans après. Quel bilan et quelles perspectives ? in *Revue Africain de la Démocratie et de la Gouvernance*, vol. 11, n°1, 2024, pp. 201-219.

indispensables et suffisants pour que la doctrine admette l'existence d'un régime parlementaire.

– *La responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale* est aussi affirmée et trouve son *fondement* dans plusieurs articles de la Constitution. Tout d'abord, à l'article 90 alinéas 4 et 5, on trouve une première idée parlementariste consistant à soumettre à l'approbation préalable de cette Chambre le Programme d'action du Gouvernement avant l'investiture de ses membres. Ensuite, à l'article 91 alinéa 4, il est clairement affirmé le *principe de la responsabilité (politique) du Gouvernement devant l'Assemblée nationale* avant de décliner ses modalités pratiques. Deux modalités de mise en œuvre sont ainsi aménagées : (i) **la question de confiance**, posée par le Premier ministre après délibération en Conseil des ministres sur son programme, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte de loi (art. 146, al. 1^{er}, de la Constitution) et (ii) **les motions de censure** ou **de défiance** déposées par les membres de l'Assemblée nationale (art. 146 de la Constitution) contre les membres du Gouvernement. Si, paradoxalement, la **motion de censure** vise le Gouvernement dans son ensemble (Premier ministre, Vices-Premiers ministres, Ministres d'État, ministres, ministres délégués et Vice-ministres), la **motion de défiance**, quant à elle, vise un membre du Gouvernement à titre individuel, avec cette conséquence dramatique que, lorsque c'est le Premier ministre qui est visé, cela aboutit nécessairement à la démission collective du Gouvernement en vertu de l'article 90, al. 2, qui fait de lui le « chef du Gouvernement ».

– *Quant à la possibilité de dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République*, son *fondement* se trouve à l'article 148 de la Constitution et, en termes de *conditions de mise en œuvre*, elle suppose l'existence d'une crise persistante entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, puis la consultation préalable du Premier ministre, du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat par le Président de la République avant la prise de l'ordonnance de dissolution.

Comme techniques du présidentielisme à l'américaine, la Constitution a maintenu *l'élection du Président de la République au suffrage universel direct* – ce qui n'est pas le cas en régime parlementaire – combinée en outre avec *un accroissement plus accru des compétences du Pouvoir exécutif sur le Pouvoir législatif, voire même celui des pouvoirs du Président de la République sur le Premier ministre*. La première technique est prévue aux articles 70 à 74 de la Constitution tandis que la seconde est disséminée à travers plusieurs articles de la Constitution.

– *Dans les rapports entre l'Exécutif national et le Législatif national*, en effet, le déséquilibre des pouvoirs est patent. Nominalement parlant, le Pouvoir exécutif paraît détenir plus de prérogatives que le Pouvoir législatif

dans la Constitution du 18 février 2006. Tout d'abord, la *définition* et la *conduite* de la politique nationale échappent en principe au Parlement pour relever constitutionnellement du seul Pouvoir exécutif (Président de la République et Premier ministre – art. 91, al. 1^{er} et 2, de la Constitution). Ensuite, en vertu des articles 122, 123 et 128 de la Constitution, le domaine des compétences du Parlement est *limité* tandis que celui du Gouvernement est *illimité* (ce qui est une technique habituelle de limitation du rôle du Parlement). Enfin, dans les domaines de la défense, de la sécurité et des affaires étrangères – qui sont des domaines de collaboration entre le Président de la République et le Premier ministre (art. 91, al. 3) – le Parlement joue un rôle plutôt modeste, les grandes décisions – par exemple les nominations – lui échappant allègrement.

– *Au sein du Pouvoir exécutif lui-même*, alors même que le Président de la République est politiquement irresponsable et que le Premier ministre est « chef du gouvernement » (art. 90, al. 2 de la Constitution), il apparaît que le premier détient nominalement plus de pouvoirs que le second. Tout d'abord, *l'exercice du pouvoir réglementaire est partagé*, même si celui du Président de la République est plutôt limité aux matières expressément énumérées dans la Constitution ; le Premier ministre disposant, à cet égard, du *pouvoir réglementaire de principe* (art. 92 de la Constitution). Ensuite, *le Président de la République participe à la définition de la politique nationale, voire, préside et fixe l'ordre du jour des Conseils des ministres* alors même qu'il n'assume aucune responsabilité politique de ses décisions. Il détient d'ailleurs, au total, au moins une vingtaine de pouvoirs nominaux.

En effet, les pouvoirs du Président de la République congolaise sont nombreux et contrastent nettement avec ceux d'un chef d'État dans un régime d'essence parlementaire. À l'article 69 alinéas 2 et 3 de la Constitution, il a le pouvoir de veiller au respect de la Constitution et d'assurer par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions ainsi que la continuité de l'État ; à l'article 77, il adresse des messages à la nation, communique avec les deux Chambres du Parlement par des messages qui ne donnent lieu à aucun débat et prononce une fois l'an un discours sur l'état de la Nation devant le Congrès ; à l'article 78, il nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin aux fonctions de ces derniers sur proposition du Premier ministre (bien entendu dans le respect des procédures parlementaires prévues) ; à l'article 79, il a le pouvoir de convoquer et de présider le Conseil des ministres ainsi que celui de promulguer les lois ; à l'article 80, il investit les Gouverneurs ainsi que les Vice-Gouverneurs des provinces élus ; à l'article 81, il peut nommer, relever de leurs fonctions et révoquer les ambassadeurs ainsi que les envoyés extraordinaires ainsi que les officiers généraux et les officiers supérieurs de l'armée et de la police ; le chef d'État-major général, les chefs d'état-major et les commandants des grandes

unités de l'armée ; il détient aussi le pouvoir de nomination des Hauts fonctionnaires de l'Administration publique, des responsables des services et des établissements publics ainsi que des mandataires de l'État dans les entreprises et organismes publics, excepté les Commissaires aux comptes ; à l'article 82, il a le pouvoir de nommer, de relever de leurs fonctions et de révoquer les magistrats ; à l'article 83, il préside le Conseil supérieur de la défense ; à l'article 84, il confère les grades dans les ordres nationaux ainsi que les décorations diverses ; à l'article 85, il dispose des pouvoirs exceptionnels de proclamer l'état d'urgence et l'état de siège, tout comme, à l'article 86, celui de déclarer la guerre ; à l'article 87, il exerce le droit de grâce et peut remettre, commuer ou réduire les peines ; à l'article 88, il accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des Etats étrangers et des Organisations internationales ; il reçoit les lettres de créance des diplomates accrédités par les États étrangers ; à l'article 148, il dispose du pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale et, à l'article 197 alinéa 7, celui de dissoudre les Assemblées provinciales ; à l'article 198 alinéa 10, il a le pouvoir de relever les Gouverneurs de province de leurs fonctions ; à l'article 218 enfin, il peut initier une révision constitutionnelle et convoquer le référendum constituant.

En outre, *le statut du Président de la République par rapport au Premier ministre est de loin plus solide que ne peut avoir un chef d'État parlementaire* : élection au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans une fois renouvelable ; protection contre des poursuites pénales par le renforcement des majorités de décision (2/3 des voix du Congrès, soit **405,3 voix au total**, là où, pour réviser la Constitution par cette voie, l'on n'a besoin que de 3/5^{ème} desdites voix, soit **364,8 voix** !). Enfin, *en cas de concordance de majorité* tant au Parlement qu'à la présidence de la République, *le rôle du Premier ministre paraît pratiquement effacé*, le chef de l'État se comportant en pratique comme le véritable chef du Gouvernement, moteur de l'action gouvernementale. Il ne s'en faut d'ailleurs que de peu pour que cela vire au présidentielisme, si ce statut pratique de « chef de la majorité » se combine, dans le chef du Président de la République, avec le rôle informel mais néanmoins problématique d'« Autorité morale » ou d'« Autorité politique de référence » du Parti ou du Regroupement politique majoritaire !

Toutefois, en dépit de ces déséquilibres de pouvoirs manifestes, le Constituant de 2006, dans le but principal d'« éviter les conflits » et d'« assurer le fonctionnement harmonieux des institutions de l'État » (Exposé des motifs), *n'a pas voulu consacrer, de manière si claire et si affirmée, la prééminence d'une institution sur une autre*, en l'occurrence la suprématie pratique de l'institution parlementaire sur l'institution exécutive. Même l'institution présidentielle, qui, à cause de nos réminiscences dictatoriales provoquées par la longue tradition autocratique

du pays, détient nominalement plus de pouvoirs que n'importe quelle autre institution, n'est pas pour autant le « Deus maxima » du régime politique congolais. Non seulement que l'exercice de nombreux de ces pouvoirs est encadré par plusieurs mécanismes de consultation, de concertation et de proposition préalables, mais aussi et surtout, le Président de la République n'exerce jamais aucun pouvoir suprême dans la République – celui de décider du sort des autres institutions – sans l'avis positif de celles-ci et sans contrôle juridictionnel. Le fait qu'il soit obligé de solliciter chaque fois l'avis de ces dernières avant – par exemple – de dissoudre l'Assemblée nationale ou de mettre fin aux fonctions du Premier ministre rend le jeu presque à somme nulle, à moins que les autres institutions acceptent de se laisser tétaniser par son aura personnelle ou politique ! Là se trouve le « génie » des rédacteurs de la présente Constitution. Là se trouve le leitmotiv fondamental du « Pacte républicain » de Sun City.

Et même si la nature de ce régime politique n'est pas formellement inscrite dans le marbre de l'article 220, il reste que le système représentatif dans son ensemble (Président de la République, Assemblée nationale, Sénat, Gouvernement central, Assemblées provinciales, Gouvernements provinciaux...) ne peut plus être remis en cause, au nom de l'exigence de la protection du principe de la « forme représentative du Gouvernement » et de la nécessaire protection des prérogatives constitutionnelles des Provinces (art. 220 al. 1^{er} et 2).

Comme on le voit, cet essai d'évaluation de la Constitution du 18 février 2006 permet de constater qu'en dépit de sa critique, la Constitution du 18 février 2006 est plutôt unique en son genre. À cause probablement de son origine et tirant les leçons de l'histoire mouvementée de notre pays, son auteur a voulu qu'elle soit plutôt *une Constitution généreuse en matière de droits fondamentaux et consensuelle sur les questions sensibles de la forme de l'État et de la nature de son régime politique*. Si cet auteur a voulu verrouiller son œuvre sur certaines de ces matières, c'est probablement pour éviter de marcher à reculons et de tenter de rompre ce consensus, pas toujours facile à obtenir.

Maintenant, une Constitution est-elle une tente dressée une fois pour toutes, sans possibilité ni de l'adapter ni de l'améliorer ? Comment s'y prendre en cas de besoin exprimé de ce genre ?

Je sais que cette Constitution fait actuellement l'objet de quelques critiques, voire même d'une tentative de remise en cause, après la volonté exprimée par le Président de la République d'en modifier ou d'en changer quelques dispositions. J'ai, à ce sujet, en tant que Député National, déposé à l'Assemblée nationale une Proposition de loi fixant les conditions d'organisation du référendum. En matière constitutionnelle, cette proposition de Loi *maintient, voire, renforce le mécanisme de protection*

de la Constitution, d'une part, en déclarant irrecevable toute initiative de révision qui s'écarterait des articles 218 à 220 ; d'autre part, en assortissant de sanctions pénales de telles initiatives, voire même leur réalisation ; les sanctions pénales allant de lourdes amendes financières à la déchéance des droits politiques, en passant par l'emprisonnement.

L'initiative contient cependant, à titre exceptionnelle, la possibilité de toucher à l'une ou à l'autre matière importante de la Constitution – y compris celles verrouillées – **sous réserve** de *plusieurs conditions* : tout d'abord, même si l'initiative peut provenir du Président de la République – en sa qualité de garant du bon fonctionnement des institutions – cette initiative doit obligatoirement reposer sur le constat préalable d'un dysfonctionnement manifeste de l'État signalé par une commission interdisciplinaire d'experts de hautes qualités morales et intellectuelles (1^{ère} condition) ; par la suite, avant même qu'elle soit soumise aux autres institutions, cette initiative doit requérir l'avis majoritaire des représentants de la société civile et de la classe politique inter ou extra-institutionnelle, consultée par le Président de la République (2^{ème} condition) ; passée cette seconde étape, l'initiative doit ensuite être discutée à l'intérieur des institutions, à partir de la consultation des chefs des institutions jusqu'au vote de son bien-fondé par les deux Chambres parlementaires, réunies séparément (3^{ème} condition). Si, à cette étape, le vote des deux Chambres n'est pas acquis, l'initiative s'arrête !

Une fois le vote du bien-fondé acquis, **deux voies s'ouvrent** : 1°. si la révision concerne les dispositions constitutionnelles majeures (par exemple les droits fondamentaux, la nature du régime politique, la forme d'État, les dispositions relatives aux traités et accords internationaux...) ou celles touchant aux matières verrouillées (le principe du suffrage universel, celui de l'indépendance du Pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical, le nombre et la durée du mandat du président de la République...), une **assemblée constituante** élue sur l'ensemble du territoire national devra obligatoirement être convoquée pour le vote du projet, de la proposition ou de la pétition de révision (4^{ème} condition), avant la soumission du texte final à l'**approbation populaire** (5^{ème} condition); dès l'installation de l'assemblée constituante, le Parlement en fonction est « mis en congé » jusqu'à l'issue – positive ou négative – de la consultation populaire finale ; 2°. si, en revanche, la révision ne vise que des dispositions constitutionnelles d'importance mineure (par exemple la modification de la procédure du vote parlementaire, les règles concernant la désignation des organes internes du Parlement, les dispositions touchant aux institutions d'appui à la démocratie ou à certains grands services publics constitutionnalisés...), **le Congrès**, réunissant l'Assemblée nationale et le Sénat, pourra, à la majorité renforcée de ses membres (3/4 et non plus 3/5 comme c'est le cas actuellement), procéder à une telle révision²³.

23. Actuellement, l'article 218 de la Constitution prévoit qu'une révision constitutionnelle *peut ne pas être soumise au référendum populaire* « ...lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat réunis

La procédure de la première voie – lourde et coûteuse, il est vrai – est ainsi instituée non seulement pour décourager de telles initiatives – tout de même curieuses et périlleuses – mais aussi et surtout pour respecter l'article 5 de la Constitution, aux termes duquel *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce, directement, par la voie de l'élection ou du référendum (...)*. Il est donc logique que, si le peuple veut réellement changer de Constitution – y compris dans ses dispositions majeures ou verrouillées – *il lui soit restitué le pouvoir de décider, en toute souveraineté, des articles qui peuvent sauter*, moyennant quelques garanties. Cela éviterait que, faute d'issue possible prévue par la Constitution elle-même, un individu ou un groupe d'individus ne soit tenté, un jour, de changer de Constitution par des voies non autorisées. Un changement de Constitution peut ainsi s'opérer « en douceur », c'est-à-dire sans effusion de sang, sans grande division de la population et, par-dessus tout, sans violer le texte constitutionnel lui-même ! Pour le reste, les institutions créées par la Constitution ne peuvent que *réviser* – et non *changer* – les dispositions de celle-ci.

Tel est le projet politique et démocratique contenu dans la Constitution du 18 février 2006. Sera-t-il remis en cause ? Est-on assuré de son remplacement par un autre plus adapté et plus pertinent ?

9. Les processus de paix de Nairobi et de Luanda

Ce débat sur la Constitution est venu trouver le pays en plein processus de recherche de sa paix à l'Est, tant dans le cadre du processus « dit de Nairobi », facilité par l'ancien Président kényan Uhuru Kenyata, à la demande des pays de la Région, que dans celui « dit de Luanda », conduit par le Président João Lourenço, à la demande de l'Union africaine.

Pour l'essentiel, le « processus de Luanda » vise à trouver la solution aux problèmes qui opposent la République Démocratique du Congo à la République du Rwanda en tant qu'États souverains, en ce qui concerne principalement les griefs de sécurité reprochés à celle-là par celui-ci. Ces griefs portent notamment sur le présumé soutien ou la possible collaboration que le Gouvernement de la RD Congo apporterait aux « forces génocidaires » des FDLR (Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda), accusées

en Congrès l'approuvent à la majorité des trois cinquièmes des membres les composant ». Cette disposition est problématique à plus d'un titre : *d'abord, elle ne pose pas de condition de passage du référendum constituant* – qui est la procédure de principe – *au vote du Congrès* – qui n'est qu'une procédure secondaire – ; en outre, en ne faisant pas de distinction entre les dispositions d'importance fondamentale et celles d'importance mineure dans la Constitution, *elle laisse carte blanche au Congrès*, c'est-à-dire aux simples représentants du peuple, *de réviser tous les articles de la Constitution sans aucune restriction*, avec le risque de toucher même aux articles relevant directement du pouvoir du peuple ; enfin, en prescrivant *une majorité renforcée de seulement trois cinquièmes*, c'est-à-dire **364,8 voix** sur les 608 Congressistes – ce au lieu de celle de *trois quarts*, c'est-à-dire **456 voix**, telle que proposée – l'article 218 ne semble pas avoir suffisamment protégé la Constitution ! Or, l'on n'est guère à l'abri des théories révisionnistes du « Pacte républicain de Sun City » ! En ce sens notamment, Évariste BOSHAB, *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la nation*, Bruxelles, Larcier, 2013, 440 p.

de rester-constituer une menace permanente pour la sécurité du Rwanda et la stabilité de ses institutions. Ils portent aussi, à titre subsidiaire, sur la demande persistante du Rwanda de voir la RD Congo accepter le retour forcé ou volontaire au pays de ses présumés réfugiés installés au Rwanda depuis les années 1994-1995, à la suite, semble-t-il, d'une prétendue opération ou de prétendues opérations d'épuration ethnique subies en RD Congo.

Quant au « processus de Nairobi », il vise à recenser tous les groupes armés écumanant l'Est de la RD Congo, à en identifier les combattants et les commandants, à isoler les étrangers des nationaux, puis à démobiliser et à insérer ces derniers dans le système social et économique du pays, du moins d'après les attentes de la RD Congo. Le Rwanda, par contre, estime que tous ces groupes armés sont congolais et qu'il n'y a pas de raison que la RD Congo en fasse la discrimination ; elle n'a qu'à signer un accord politico-militaire avec eux, en ce compris avec le M23, exclu *derechef* par la RD Congo en 2022 à cause de la reprise des hostilités par ce dernier, ce après avoir refusé le cantonnement et l'identification de ses troupes.

C'est à la suite de cette divergence majeure sur la place et le statut du M23 dans les processus en cours que la signature de l'Accord, déjà préparé à Luanda par les ministres des Affaires étrangères respectifs des deux pays, n'a pas eu lieu le 15 décembre dernier, le Président rwandais ayant choisi de boycotter « la tripartite », tout en exigeant au préalable l'ouverture des négociations directes entre le Gouvernement de la RD Congo et le « Mouvement du 23 ». De son côté, considéré comme une ligne rouge à ne pas franchir, le Gouvernement de la RD Congo continue de rejeter ces négociations directes au profit des pourparlers dans le cadre du processus de Nairobi.

C'est dans ces entrefaites que les hostilités à l'Est du pays ont repris, avec la prise, aux mois de janvier et de février derniers, par le M23 soutenu par les Forces de Défense du Rwanda (RDF), des villes de Goma et de Bukavu, sans oublier les localités déjà occupées auparavant.

Aujourd'hui, la responsabilité politique et pénale du M23 ainsi que l'agression ouverte de la RD Congo par le Rwanda ne sont plus un secret, ni un tabou, aux yeux de bon nombre de pays occidentaux et africains, y compris de l'ONU et de certaines Organisations régionales²⁴. Et c'est ce qui justifie la pluie de condamnations et de sanctions dont fait actuellement l'objet ce pays ou quelques-uns de ses dirigeants. Une résolution de fusion des processus de Luanda et de Nairobi a été adoptée par le dernier Sommet conjoint de la SADC et de l'EAC, mais elle peine encore à s'appliquer²⁵.

24. Notamment NATIONS UNIES, CONSEIL DE SECURITÉ, *Résolution 2773 (2025)*, 21 février 2025, in <https://press.un.org/fr/2025/cs16004.doc.htm>

25. EAST AFRICAN COMMUNITY - SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY, *Communiqué de la Réunion conjointe des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'EAS et de la SADC*, in <https://www.sadc.int/sites/default/files/2025-02/COMMUNIQUE>.

Entretiens, sur le plan interne, le débat sur la possible révision de la Constitution s'est estompé, et la convocation d'une « Commission interdisciplinaire d'experts » sur la question, initialement annoncée comme imminente, n'a pas encore eu lieu.

L'on se demande d'ailleurs si ce nième recommencement de l'histoire vise à changer le projet démocratique actuel, soutenu par une Constitution adoptée au référendum populaire, ou si, au contraire, ce n'est qu'une nième aventure périlleuse située « hors-la-loi » ! C'est dans ce cadre qu'intervient l'initiative des Pères Évêques de la CENCO et de l'ECC.

10. Les enjeux politiques, géopolitiques et géostratégiques majeurs guettant la République Démocratique du Congo et la Région des Grands Lacs depuis une trentaine d'années au moins

Ces enjeux, pour les résumer, se présentent sous forme de trois défis majeurs qui se présentent à l'Afrique, en général, et à la Région des Grands Lacs en particulier, comme des contraintes existentielles : le défi de la construction d'une société ou des sociétés démocratiques (a) ; le défi de l'édification des Etats stables et sécurisés (b) et le défi du développement intégral des peuples et des nations (c).

a) Le défi de la construction des sociétés démocratiques en Afrique et dans la Région des Grands Lacs commence à se poser, en réalité, depuis l'euphorie des indépendances, qui ont vu les peuples du Continent, dans un mimétisme presque assumé, adopter les modes de vie et d'organisation des sociétés occidentales, pour ne pas dire, européennes. Proclamée jusque dans leurs textes fondateurs, *la démocratie est vite apparue aux dirigeants africains, à quelques exceptions près, comme la forme du gouvernement « la moins mauvaise » qu'il fallait adopter*. Si la pratique politique qui en a été faite n'a pas été totalement conforme aux prévisions constitutionnelles – certains dirigeants ayant opté carrément pour l'instauration des régimes autocratiques – l'attrait exercé par cette forme de gouvernement n'a pas lâché les Africains, au point de rallumer la flamme héroïque de bon nombre d'opposants et d'intellectuels.

Puis, est arrivé le vent démocratique qui a soufflé depuis l'Est européen, à la suite de la chute du mur de Berlin (Cfr. *supra*). L'Afrique, dans sa grande majorité, et la Région des Grands Lacs, en particulier, ont d'abord résisté à ce vent avant de céder aux pressions, sous peine d'être emportées par la tempête. Des « Conférences nationales » plus ou moins souveraines ont été organisées presque un peu partout pour proposer un modèle de démocratie qui soit « adaptée » à la culture et aux mentalités africaines (Cfr. *supra* également). Des négociations politiques d'un tout autre genre ont aussi été organisées dans d'autres pays pour aboutir à « leurs » modèles démocratiques. *Pour la plupart, cependant, c'est la « démocratie libérale »*

qui l'a emporté et s'est substituée à la fameuse « démocratie dirigiste ou socialiste »²⁶.

Mais, pourquoi la démocratie libérale provoque-t-elle un tel attrait ? Quelles en sont les vertus pour que des peuples puissent tant la réclamer ? Est-ce à cause des progrès économiques et sociaux réalisés en Occident, son terreau, que l'Afrique croit la répliquer ? Quels sont ses liens avec le développement des peuples et des nations ?

Quelle que soit la pertinence des réponses apportées à ces interrogations, *la démocratie, comme système politique, part avec les faveurs de la préférence*, au moins parce qu'elle prétend être, selon les mots mêmes d'Abraham Lincoln, « le pouvoir du peuple, par le peuple et pour le peuple »²⁷. Elle postule un régime politique dans lequel – pour résumer les choses à l'extrême – les droits fondamentaux de la personne humaine – en ce compris le droit au suffrage universel – sont garantis et respectés, et dans lequel, par conséquent, ces droits sont proclamés et inscrits dans un système normatif qui prône la primauté du droit sur l'arbitraire des dirigeants, leurs principaux fossoyeurs²⁸. Qu'est-ce à dire ?

La démocratie est d'abord un régime des droits et des libertés. Cela doit être souligné parce que, au premier chef des raisons de l'existence des États – au premier chef des « raisons d'État », pourrait-on l'écrire – il y a la défense des intérêts du peuple. L'homme n'a jamais pu accepter d'abandonner sa liberté à l'État – au « Léviathan », écrit Thomas Hobbes – qu'« en contrepartie de la sauvegarde de sa liberté ». Une « société civile » – pour ne pas dire « civilisée » – put ainsi naître pour se substituer à la « jungle » du départ. Et c'est ainsi que l'on pense que les États modernes sont des sociétés véritablement achevées dans la mesure où, par cette forme d'organisation sociale, l'homme a réussi à dompter et à domestiquer la violence primitive, la barbarie initiale. *Les droits de l'homme sont ainsi devenus le critère fondamental de construction et de reconnaissance des sociétés démocratiques.*

Quand on parle de droits de l'homme comme premier critère d'une société démocratique, l'on songe ici à toutes les catégories de droits et libertés qui puissent exister, dont celles déjà mentionnées ci-haut : droits civils et politiques ; droits économiques, sociaux et culturels ; droits collectifs,

26. Et ce, sans enlever aux mérites de la thèse du caractère universel du concept même de « démocratie ». Pour ce point de vue, Amartya SEN (Trad. Monique BEGOT), *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*, Paris, Payot et Rivages, 2005, p. 85.

27. Vincent BERNARD, *Ainsi nous parle Abraham Lincoln. Lettres et discours présentés et traduits par Vincent Bernard*, Paris, Fayard, 2015, 288 p.

28. Pour aller loin, lire, chez les auteurs modernes, notamment Alain TOURAINE, *Qu'est-ce que la démocratie ?* Paris, Le Livre de Poche, 2005, 350 p. ; LEFORT (Claude), *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1994, 331 p. ; Luciano CANFORA (trad. Anna COALO, Paule ITOLDI), *La démocratie : histoire d'une idéologie*, Paris, Seuil, 2006, 482 p. ; Marcel GAUCHET, *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, 2002, 385 p.

avec toutes leurs composantes internes. Pas un seul droit, pas une seule liberté ne doit manquer dans le critérium ! Et même quand on souligne les bienfaits de la *pérestroïka* et de la *glasnost* dans les bouleversements des années 1980-1990, ce n'est pas tant parce que ces deux politiques prônaient le respect de *tous* les droits de l'homme ; c'est uniquement parce que la politique de la transparence et la liberté d'expression dont elles étaient porteuses, étaient déjà une étincelle qui devait illuminer, comme les étoiles, le ciel de la démocratie. Voilà pourquoi il a fallu que le catalogue des droits figurant dans les deux Pactes de l'ONU (1966) put servir d'éléments de diplomatie – la « diplomatie des droits de l'homme » – afin d'aboutir à des changements démocratiques en Afrique. Voilà pourquoi aussi les nouvelles Constitutions démocratiques dessinées par les différentes Conférences nationales souveraines africaines ont pu voir leurs catalogues de droits étoffés et enrichis. *Le combat pour l'édification des sociétés démocratiques en Afrique fut d'abord un combat pour la reconnaissance et le respect des droits et des libertés, longtemps bafoués par des régimes autocratiques.*

La démocratie, c'est aussi un régime dans lequel, une fois les droits et libertés inscrits dans les textes juridiques, la primauté de ceux-ci sur l'arbitraire des dirigeants est solennellement proclamée et sérieusement garantie. *C'est le principe de la primauté du droit.* Par primauté du droit, l'on entend un régime dans lequel tous – dirigeants et citoyens – sont soumis à la loi, au sommet de laquelle trône la Constitution. On parle, de ce fait, d'un **État de droit** lorsque les actes de toutes les autorités publiques ainsi que ceux de tous les citoyens lambda sont soumis à la loi et, *a fortiori*, d'un **État de droit constitutionnel** lorsque ceux-ci sont soumis à la Constitution.

Un régime démocratique est donc, forcément, celui qui garantit que les intérêts suprêmes des citoyens – les droits et libertés de la personne humaine – ne dépendent pas du bon vouloir des hommes, mais des règles objectives et impartiales préétablies, qui s'imposent à tous et à toutes de la même manière. C'est l'un des plus grands acquis de la démocratie libérale ! Fondée sur des Constitutions plus ou moins démocratiques, cette démocratie libérale devait réintroduire, dans le Continent, des systèmes politiques basés sur le pluralisme politique et syndical ; sur des institutions de promotion de la bonne gouvernance, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme ; sur des régimes politiques assis sur la séparation des pouvoirs ainsi que sur la garantie d'un renouvellement cyclique des dirigeants politiques à la suite de l'organisation régulière d'élections libres, démocratiques, transparentes et crédibles. *Il devait donc s'agir d'un constitutionnalisme en rupture avec la vieille tradition autocratique faussement héritée des ancêtres*²⁹.

29. C'est la principale idée qui nous servit de paradigme à notre recherche doctorale, de 2001 à 2008, à l'Université catholique de Louvain sur le sujet de la justice constitutionnelle. Lire NGONDANKOY NKOY-ea-LOONGYA (Paul-Gaspard), *Le contrôle de constitutionnalité en République Démocratique du Congo. Étude critique d'un système de justice constitutionnelle dans*

Les peuples africains crurent ainsi et croient encore aujourd'hui que *la démocratie est la panacée du développement*. Voilà pourquoi leur lutte pour cette forme de gouvernement des sociétés est, d'une certaine manière aussi, un combat contre leur sous-développement endémique. La démocratie prospérera-t-elle, encore et toujours en Afrique ? Quelle sera la première nation véritablement démocratique dans la Région des Grands Lacs ? Tel est le premier défi, tel est le premier enjeu de la lutte pour le positionnement des peuples et des nations dans cet espace, si tant est que tout le monde adhère aux valeurs démocratiques.

b) Le défi de l'édification des États stables et sécurisés. Il s'agit de ce défi qui consiste à avoir, en Afrique et dans la Région des Grands Lacs, *des États à l'abri des coups d'État et des changements institutionnels incessants ; des États capables d'assurer la protection de l'intégrité de leurs territoires ainsi que celle de leurs populations et de leurs biens*. Le défi n'est pas simple. Il postule, au départ, la solidité de tous les États dans leurs différents éléments constitutifs, au sommet desquels un consensus politique permanent, sinon, une culture étatique suffisamment ancrée. Il exige aussi un système de défense et de sécurité suffisamment performant pour pouvoir garantir, contre vents et marées, la viabilité ainsi que la stabilité desdits États.

Les éléments constitutifs de l'État – la théorie constitutionnelle l'enseigne – sont au nombre de quatre : 1°. **un territoire** sur lequel s'établit un groupement humain comprenant obligatoirement un *espace terrestre* et un *espace aérien* et, éventuellement, un *espace maritime* ; 2°. **une population** constituant ledit groupement humain et qui, peu importe son poids démographique, est établi de manière permanente sur ce territoire ; 3°. **un pouvoir politique** qui gouverne, avec plus ou moins d'efficacité, ce territoire et cette population pour la sauvegarde des intérêts majeurs ; 4°. enfin, **le vouloir-vivre collectif**, c'est-à-dire la volonté des différents segments de cette population de vivre ensemble en dépit de leurs altérités, ce qui permet de les voir comme une seule et même « nation »³⁰.

un État à forte tradition autocratique, Thèse pour le doctorat en Droit, Université catholique de Louvain, 2008 ; plus largement, pour s'en convaincre, lire Jacques DJOLI ESENG'EKELI, *Le constitutionnalisme africain. Entre la gestion des héritages et l'invention du futur* (thèse), Paris, Connaissances et Savoirs, 2006.

30. Sous réserve de quelques nuances d'ordre doctrinaire, on peut se reporter, sur le plan national seulement, notamment à Marcel LIHAU EBUA, *Cours de droit constitutionnel et institutions politiques*, Polycopié, 1^{er} graduat, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 1974-1975 ; Victor DJELO EMPENGE OSAKO, *Cours de droit constitutionnel et institutions politiques*, Polycopié, 1^{er} graduat, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 1986-1987 ; Augustin KITETE KEKUMBA OMOMBO, *Cours de droit constitutionnel et institutions politiques*, Polycopié, 1^{er} graduat, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 1989-1990 ; Edouard MPONGO BOKAKO BAUTOLINGA, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Kinshasa, E.U.A, 2002 ; Évariste BOSHAB MABUDJ ma BILENGE, *Cours de droit constitutionnel congolais*, Polycopié, 2^{ème} Licence, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 2023-2024 ; André MBATA MANGU BETUKUMESU, *Cours de droit constitutionnel et institutions politiques : Théorie de l'État*, Polycopié, 1^{ère} Licence, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 2023-2024 ; Jacques DJOLI ESENG'EKELI (), *Droit constitutionnel. L'expérience congolaise (RDC)*, Paris, L'Harmattan

Pour qu'ils soient stables, les États africains – singulièrement ceux partageant l'espace commun dit des « Grands Lacs » – disposent-ils des éléments stables de leur existence garantissant leur viabilité et leur continuité ? Autrement formulée, la question qui se pose auxdits États est la suivante : la configuration de leurs territoires, l'identification exacte de leurs peuples, le fonctionnement de leurs gouvernements et la conscience collective de leurs populations sont-ils suffisamment réels et stables pour pouvoir prétendre à la qualification d'États ? Tel est le premier aspect du défi à relever.

Or, tant que les frontières des États des Grands Lacs resteront poreuses, tant que leurs populations respectives continueront à vivre presque dans l'anonymat – sans données crédibles de leur recensement et de leur identification – tant qu'il n'y aura guère que de gouvernements autocratiques ou artificiellement démocratiques et, surtout, tant que ne se forgera guère une conscience nationale suffisamment solide dans chacun des États, comment sera-t-il possible de parfaire l'entreprise de construction desdits états, commencée depuis 1960 ? Comment garantir, en somme, la réalité et la stabilité de l'existence de véritables États en Afrique des Grands Lacs ? *Cet espace ne souffre-t-il pas, en réalité, de l'absence d'États solides ou d'États tout court ?*

Et comment assurer la stabilité de ces États *sans un système de défense et de sécurité suffisamment performant dans chacun de ces États* ? En effet, le système de défense et de sécurité de la plupart des États de la Région des Grands Lacs demeure encore largement non performant, en dépit des apparences. Sans être spécialiste de la question, il suffit de constater l'existence persistante de certains phénomènes d'insécurité pour pouvoir s'en rendre compte : le pullulement des mouvements rebelles et des mouvements terroristes ; l'augmentation des cas de violations récurrentes des frontières étatiques ; la prolifération des conflits inter-ethniques sanglants ; l'augmentation de la violence dans tous les segments de la société ; l'accroissement grandissant du banditisme urbain ; l'augmentation des cas de pillage et de contrebandes miniers ; la montée des discours de haine et de rejet, etc. *Tout cela n'est-il pas de nature à remettre en cause l'efficacité des armées et des polices de la Région ?*

Dans le cas pathétique de la RD Congo – qui subit l'ensemble de ces phénomènes et, en particulier, des cas répétitifs d'assauts des rebelles – on est en droit de se demander où se trouvent son armée et sa police ! Des cas flagrants de défection, de défaitisme, d'abandon d'armes et munitions,

coll. « Compte rendu », 2013 ; Ambroise KAMUKUNY MUKINAY, *Droit constitutionnel congolais*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2011 ; Paul-Gaspard NGONDANKOY NKOYE-LOONGYA, *Cours de Droit constitutionnel approfondi*, Polycopié, Master 2, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 2024-2025 ; Jean-Louis ESAMBO KANGASHE, *Traité de droit constitutionnel congolais*, Paris, L'Harmattan, coll. « Études africaines », 2017 ; Dieudonné KALUBA DIBWA, *Cours de Droit constitutionnel approfondi*, Polycopié, Master 2, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 2024-2025.

voire même de trahison ne sont-ils pas de nature, justement, à *remettre en cause le modèle d'une armée « intégrée et restructurée » qui a prévalu depuis le Dialogue de Sun City ? En clair, la recette des différentes opérations de « brassage » ou de « mixage » de l'armée et de la police est-elle encore payante aujourd'hui ?* N'est-il pas venu, par conséquent, le moment de renvoyer de l'armée et de la police nationales tous les éléments faibles et traîtres et, pour ce qui est des étrangers, de les rapatrier dans leurs pays d'origine ou d'accorder à ceux qui ne le peuvent pas ou ne le veulent pas, un statut de réfugiés ? Ces questions restent posées. Et si l'on n'y prend garde, et surtout, si l'on essaie de laisser l'histoire se répéter dans ce domaine, tous les efforts de stabilisation et de viabilisation de la RD Congo risquent de demeurer vains.

c) Le défi du développement intégral des peuples et des nations

Là, se trouve l'enjeu majeur et sempiternel. Sans même penser aux « douze travaux d'Hercule » qui nous érigeraient des gratte-ciels en aluminium et en acier, il s'agit essentiellement du *défi de mettre les populations de la RD Congo et de la Région des Grands Lacs à l'abri des besoins sociaux de base*, en termes d'alimentation, de logement, d'habillement, d'éducation-instruction, d'hygiène, de bonne santé et de prévention sociale, le tout dans un cadre infrastructurel et environnemental digne et propice à l'éclosion de l'initiative et du bien-être.

Comment satisfaire ces besoins sociaux de base sans investissements conséquents dans l'agriculture, les mines, les hydrocarbures, l'industrie et le tourisme ? Comment assurer l'exploitation des ressources naturelles de la Région dans une jungle totale où c'est la loi du plus fort qui est la meilleure ? Comment assurer l'évacuation de tous les produits provenant de ces secteurs économiques sans routes et sans rails, ni ports ni aéroports ? Et, pour reprendre l'une des préoccupations des Pères-Évêques, comment gérer « des Urgences économiques, sociales et culturelles » de la Région sans « projets intégrateurs » des États de la Région ? Avant même d'arriver à ces « projets intégrateurs » au niveau de la Région, les États eux-mêmes sont-ils suffisamment intégrés en interne ? Ont-ils des systèmes économiques suffisamment structurés et porteurs de croissance ? Telles sont les questions qui se posent pour relever ce dernier défi – **le défi de la pauvreté** – celui-là même qui se trouve être la « cause première » de tous les conflits.

Ce sont-là, nous semble-t-il, les principaux enjeux politiques, sécuritaires, géopolitiques, géostratégiques, économiques et sociaux majeurs qui guettent l'avenir de la République Démocratique du Congo et celui des autres États de la Région des Grands Lacs. Si l'urgence des défis à relever s'est intensifiée au cours de ces dernières décennies, l'ampleur des différents problèmes posés ne date pas moins des années des indépendances. Si bien que l'on est en droit de se poser légitimement la question de savoir quelle

magie faudra-t-il utiliser pour sortir la tête de l'eau. L'esprit de Dieu qui a inspiré l'initiative épiscopale nous aidera-t-il ?

II. Les conditions de réussite des différents engagements à souscrire dans le cadre du Pacte social pour la paix et le vivre-ensemble dans la République démocratique du Congo et dans la Région des Grands Lacs

Comme je l'ai mentionné au début de ma Communication, la louable initiative prise par les Pères-Évêques de la CENCO et de l'ECC semble poursuivre des objectifs bien nobles, mais qui ne risquent pas moins de suivre le schéma traditionnellement emprunté pour résoudre la crise en République Démocratique du Congo et dans cette Région des Grands Lacs. Sachant que les enjeux majeurs de cette crise tournent toujours autour de *l'instauration des régimes démocratiques*, de *la garantie de la sécurité nationale et régionale* ainsi que de *la poursuite du développement des nations et des peuples*, il n'est pas exclu que les quatre piliers poursuivis pour la conclusion du Pacte social projeté rencontrent les mêmes difficultés. Pour rappel, ces piliers sont :

1°. *une « Charte Inviolable des Urgences économiques, sociales et culturelles » à accomplir d'ici à l'horizon 2060, l'année du centenaire de l'indépendance nationale ;*

2°. *un projet de « Convention de bonne entente intercommunautaire nationale » à signer entre différents protagonistes nationaux ;*

3°. *un projet de « Traité de bon voisinage interculturel transfrontalier dans les Grands Lacs » à signer entre différents États ;*

4°. *Un « Référentiel général de la gouvernance intègre et agile en République Démocratique du Congo » à conclure en guise de guide d'actions gouvernementales et*

5°. *un « Programme national d'éducation à la culture de la Paix et du Bien-vivre ensemble » à élaborer pour inspirer des politiques gouvernementales.*

En ce qui concerne le premier pilier, l'on connaît la doctrine sociale des deux Communautés religieuses sur ***le principe de la destination universelle des biens de la terre*** : « Dieu a destiné la terre et tout ce qu'elle contient à l'usage de tous les hommes et de tous les peuples, en sorte que les biens de la création doivent équitablement affluer entre les mains de tous, selon la règle de la justice, inséparable de la charité...(II) a donné la terre à tout le genre humain pour qu'elle fasse vivre tous ses membres, sans exclure ni privilégier personne », enseigne l'Église catholique. « Cette destination comporte, poursuit-elle, un effort commun visant à obtenir pour chaque personne et pour tous les peuples les conditions nécessaires au développement intégral, de sorte que tous puissent contribuer à la promotion d'un monde plus humain, où chacun puisse donner et recevoir,

et où le progrès des uns ne sera pas un obstacle au développement des autres, ni un prétexte à leur asservissement ». Par conséquent, selon l'Église, « Le principe de la Destination universelle des biens invite à cultiver une vision de l'économie inspirée des valeurs morales qui permettent de ne jamais perdre de vue ni l'origine, ni la finalité de ces biens, de façon à réaliser un monde juste et solidaire, où la formation de la richesse puisse revêtir une fonction positive »³¹.

Comprise dans le contexte congolais, cette doctrine n'est pas loin de rappeler certaines théories occidentales sur le développement des fameux « projets économiques intégrateurs » dans la Région des Grands Lacs, *impliquant un partage commun des ressources et des richesses*. Si tel est le fondement spirituel de la démarche de l'Église pour proposer l'adoption d'une telle Charte dans la Région, alors, de mon point de vue, l'on n'est guère assuré de son succès, si les mêmes acteurs s'approprient à réserver à ladite initiative les mêmes réponses que jadis, notamment celles réservées à un ancien Président de la République française, Nicolas Sarkozy pour ne pas le citer, venu porter cette idée jusque dans l'hémicycle du Congrès de la République Démocratique du Congo ! On en connaît la suite. Aucun « projet intégrateur » ne fut mis en route ! Même les anciens projets existants – comme EGL (Energie des Grands Lacs) – sont « en hibernation » !

D'ailleurs, dans le même *Compendium*, l'Église ne relativise-t-elle pas, quelque peu, le principe : « Destination et usage universel ne signifient pas que tout soit à la disposition de chacun ou de tous, ni même que la même chose serve ou appartienne à chacun ou à tous. S'il est vrai que tous naissent avec le droit à l'usage des biens, il est tout aussi vrai que, pour en assurer un exercice équitable et ordonné, des interventions réglementées sont nécessaires, fruits d'accords nationaux et internationaux, ainsi qu'un ordre juridique qui détermine et spécifie cet exercice. » ?³²

Concernant le deuxième pilier, celui qui vise à signer un projet de « Convention de bonne entente intercommunautaire nationale », l'initiative ressemble fort étonnamment avec les différentes initiatives prises, dans chacun des pays de la Région et particulièrement en RD Congo, en faveur du « *dialogue intra et intercommunautaire* ». Pour créer une dynamique de réconciliation et de cohésion entre différentes ethnies de la République, particulièrement celles qui se sont retrouvées en protagonistes de la guerre, différents barzas communautaires, financés notamment par les bailleurs de fonds occidentaux, ont été organisés dans les deux Kivu et en Ituri sans produire, jusqu'à présent, des fruits notables. Un « Programme de Démobilisation, Désarmement, Réinsertion Communautaire et Sociale », PDDRCS en sigle, existe même, sans grands résultats. Espérons que l'initiative de l'Église trouve d'autres ressources, notamment spirituelles,

31. CONSEIL PONTIFICAL « JUSTICE ET PAIX », *Compendium de la Doctrine sociale de l'Église*, Vatican, Libreria Editrice Vaticana, 2004, spéc. §§ 171, 174 et 175.

32. *Idem*, §173.

en dehors de celles qui ont, jusque-là, été mobilisées pour dynamiser ce Programme !

À propos des autres piliers, dont le troisième consistant à proposer un projet de « Traité de bon voisinage interculturel transfrontalier dans les Grands Lacs », il convient de rappeler que, poursuivant des objectifs autrement plus élargis que celui induit par ledit projet, il existe déjà – il convient de le mentionner – un « Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs », signé à Nairobi (Kenya) les 14 et 15 décembre 2006 et liant onze États de la Région : les Républiques d'Angola, du Burundi, de la Centrafrique, du Congo, du Kenya, de l'Ouganda, de la RD Congo, du Rwanda, du Soudan, de la Tanzanie et de la Zambie.

Ce Pacte s'applique dans les domaines dits « prioritaires » (i) de la paix et de la sécurité, (ii) de la démocratie et de la bonne gouvernance, (iii) du développement économique et de l'intégration régionale ainsi que (iv) des questions humanitaires, sociales et environnementales. Il est fondé sur les principes (i) de souveraineté, (ii) d'intégrité territoriale, (iii) de non-ingérence dans les affaires intérieures des autres États membres, (iv) de non-agression, (v) de coopération et de règlement pacifique des différends, tous consacrés aussi bien par la Charte des Nations Unies que par l'Acte constitutif de l'Union africaine. En termes de contenu, il contient « la Déclaration de Dar-es-Salaam », « les Protocoles », « les Programmes d'action », « le Mécanisme régional » ainsi qu'un « Fonds spécial pour la reconstruction et le développement ».

Après avoir « réaffirmé (leur) détermination individuelle et collective de fonder les relations entre (leurs) États sur les instruments juridiques internationaux, les principes fondamentaux universels, les options politiques prioritaires et les principes directeurs contenus dans la Déclaration de Dar-ès-Salaam, l'idée des Chefs d'État et de Gouvernement signataire dudit Pacte était – est encore – de « transformer la Région des Grands Lacs, dans le cadre de (leur) destin commun, en un espace de paix et de sécurité durables, de stabilité politique et sociale, de croissance économique et de développement partagés, par une coopération et une intégration multisectorielles au seul profit de leurs peuples ». Pour cela, les Chefs d'État et de Gouvernement se sont engagés notamment :

1°. à maintenir la paix et la sécurité, conformément au « Protocole sur la non-agression et la défense mutuelle dans la Région des Grands Lacs », lequel implique notamment le renoncement à recourir à la menace ou à l'utilisation de la force comme politique ou instrument visant à régler les différends ou litiges ou à atteindre les objectifs nationaux dans la Région ainsi que l'abstention d'envoyer ou de soutenir des opérations armées ou des groupes armés ou rebelles sur le territoire d'un État membre ou de

tolérer sur leur territoire l'existence des groupes armés ou rebelles engagés dans des groupes armés, impliqués dans des actes de violence ou ayant des visées subversives contre les gouvernements des autres États ;

2°. à respecter et à promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance, conformément « au Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance », et en particulier à mettre en place des institutions de promotion de la bonne gouvernance, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, à travers des systèmes constitutionnels fondés sur la séparation des pouvoirs, le pluralisme politique, l'organisation régulière d'élections libres, démocratiques et crédibles, la gestion participative, transparente et responsable des affaires, des institutions et des affaires publiques.

D'autres engagements ont été souscrits dans le cadre des Protocoles « sur la coopération judiciaire », « sur la prévention et la répression du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité et de toute forme de discrimination », « sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles », « sur la zone spécifique de reconstruction et de développement », « sur la prévention et la répression de la violence sexuelle à l'égard de la femme et des enfants », « sur les droits à la propriété des rapatriés » ainsi que « sur la gestion de l'information et de la communication ».

Si cet instrument régional peine aujourd'hui à être appliqué intégralement, ce n'est pas tant à cause d'un quelconque manque de pertinence ; c'est notamment parce qu'il souffre non seulement d'une sorte d'hypocrisie généralisée dans le chef des dirigeants de cette Région, mais également d'une suspicion presque naturelle, surtout du côté de la RD Congo qui a l'impression d'avoir été, plus que d'autres États, la meilleure élève de cet instrument régional. Or, rien qu'à en juger par la noblesse de ses objectifs, ce Pacte, déjà ratifié par tous les États membres, aurait déjà réussi à éliminer la guerre, l'insécurité et les rébellions dans la Région, à implanter dans chaque pays des systèmes véritablement démocratiques et à propulser le développement dans toute la Région.

Aujourd'hui, quand on entend les raisons qui continuent à justifier la guerre dans la Région, en particulier l'offensive militaire officielle qui a récemment conduit à la prise des villes et localités en RD Congo, on peine à croire à l'existence même d'un tel Pacte. Que viendront faire les nouveaux engagements à conclure dans le cadre des instruments juridiques proposés par l'Église ? De quelle force spéciale seront-ils revêtus ? Par quels êtres spéciaux seront-ils appliqués ?

Conclusion

En guise de conclusion, il convient de dire que, si l'initiative des Pères-Évêques, dans ses cinq piliers annoncés, a pour finalité de déboucher sur la conclusion de certains engagements susceptibles de faire-revenir la paix et d'insuffler une dynamique du bon vivre-ensemble dans la Région, une telle initiative, sans en nier la pertinence, ne pourra parvenir à ses résultats que si :

- *primo*, **des solutions nouvelles** – celles qui vont au-delà des idées déjà émises ou des expériences déjà tentées – sont proposées ;
- *secundo*, lesdits engagements présentent **une force juridique bien supérieure** à celle que possédaient les premiers ;
- *tertio*, il existe **la bonne volonté** ou, si l'on veut, la **garantie d'une éthique morale et intellectuelle exceptionnelle dans le chef des acteurs** pour espérer le respect **sans faille** des nouveaux engagements souscrits.

Sans la réunion d'au moins ces trois conditions, les mêmes causes risquant de produire les mêmes effets, il est à craindre que l'initiative louable de l'Église n'aboutisse qu'à des résultats bien maigres. Heureusement qu'avec Dieu, rien n'est impossible. C'est pour cela qu'il faut toujours espérer, à défaut de croire ; me croire ! ■



Abonnez-vous ou offrez un abonnement
à la revue Congo-Afrique !!