

LES INSTITUTIONS POLITIQUES DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : ENTRE UNE RÉPUBLIQUE INSTITUTIONNELLE ET UNE RÉPUBLIQUE RÉELLE

**Emmanuel
RAMAZANI SHADARY,**

Docteur en sciences
politiques et
administratives,
Professeur associé
à l'Université de
Kinshasa, à l'Université
de Kindu et à
l'Université Libre de
Kinshasa.
Secrétaire Permanent
du PPRD ;
Vice-Premier Ministre
honoraire de l'Intérieur
et Sécurité ;
Gouverneur de
Province et député
national honoraire.
Ramazanishadaryl@
yahoo.com

Se prononcer sur les institutions de la RD Congo, c'est les connaître, connaître aussi leur esprit et leur pratique. Comme l'écrivait Jean Gicquel, ce qui est écrit, fût-ce sur un parchemin, ne vaut que par l'application¹. L'existence des textes juridiques comme la Constitution et les lois d'un pays procède directement de l'existence d'une République institutionnelle alors que l'esprit et surtout leur application impliquent l'existence d'une République que j'appelle ici République réelle.

Je me propose donc de me prononcer² sur les institutions de la RD Congo : entre une République institutionnelle (textes) et une République réelle (pratique). En partant de 1960, date de l'indépendance de la RD Congo, j'articule mon propos en quatre (4) moments de réflexion.

D'abord, une première partie portera sur la République institutionnelle et réelle sous la première République, avant d'aborder la deuxième partie qui tentera de résumer la réalité institutionnelle sous la deuxième République. Ensuite, la troisième partie scrutera justement la longue transition de la RD Congo et ses institutions ; et enfin la quatrième partie sera focalisée sur les institutions de la troisième République et ses réalités. Un projet de propositions conclura cette réflexion.

1. Condensé de la réflexion sur les institutions politiques sous la première République

La loi du 23 Mars 1960 relative aux élections législatives et provinciales du Congo, la loi fondamentale du 19 Mai 1960 relative aux structures

1 Jean GICQUEL et J. Éric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, 22^{ème} édition, Montchrestien, Lextenso édition, Paris, 2008, p.178.

2 Ce texte est la version actualisée et harmonisée que l'auteur a livrée lors de la conférence débat organisée par le département des sciences Politiques et Administratives de l'Université de Kinshasa (UNIKIN) qui s'est prononcé sur 64 ans après l'indépendance de la RD Congo.

du Congo et la loi fondamentale du 17 juin 1960 relative aux libertés publiques ainsi que la Constitution du 1^{er} août 1964 constituent les 4 textes fondateurs des institutions politiques de la RD Congo sous la première République. Si les 3 premiers textes ont été adoptés par le parlement de la Belgique, la Constitution du 1^{er} août 1964 est un texte rédigé et adopté par les Congolais. De ces textes, c'est la loi fondamentale du 19 mai 1960 qui cadre avec l'objet de cette partie de l'étude.

Seize résolutions de la conférence de la Table ronde politique Belgo-congolaise du 20 janvier au 20 février 1960 ont formé la base sociologique de la loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo. C'est une Constitution provisoire car elle est adoptée par les chambres du parlement de la Belgique et sanctionnée à Bruxelles le 19 mai 1960 par le Roi Baudouin I^{er} avec contreseing de De Schryver et Merchiers respectivement Ministre du Congo Belge et du Ruanda-Urundi et Ministre de la Justice.

La Table ronde politique institue des collègues exécutifs à l'échelon du Gouvernement général et de chaque Gouvernement provincial³ ainsi qu'une commission politique de 6 membres devant résider à Bruxelles⁴. Les cérémonies de la proclamation de l'indépendance du Congo interviennent à Léopoldville (Kinshasa) le jeudi 30 juin 1960, avec deux discours protocolaires (Roi Baudouin I^{er} et le Chef de l'État Kasa-Vubu) et un discours improvisé de Lumumba, mal interprété par le pouvoir colonial.

Cette Constitution provisoire distingue des institutions centrales, des institutions provinciales et locales. Elle prévoit un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif tant à l'échelon provincial qu'à l'échelon central. Les institutions centrales sont : le Chef de l'État, le Gouvernement dirigé par un Premier Ministre, la chambre des Représentants et le Sénat. La Cour Constitutionnelle et le Conseil économique et social étaient aussi prévus. Au niveau provincial, une "souveraineté locale" au profit des provinces y est inscrite avec deux institutions qui sont : le Gouvernement provincial dirigé par un Président et l'Assemblée Provinciale exerçant un pouvoir législatif au niveau provincial. Un Commissaire d'État représente le pouvoir central dans chaque province. En dépit du caractère politique de ses attributions, il est avant tout un haut fonctionnaire revêtu d'une mission d'intérêt général exclusivement (sic). En outre, au sein de la Province, entité autonome politiquement, la décentralisation territoriale administrative est organisée en faveur de certaines portions des territoires, gérées par les organes locaux.

3 Patrice Lumumba pour la Province orientale (questions politiques) ; Kasa-Vubu pour la Province de Léopoldville (Finances) ; Bolya Paul, Équateur (Plan) ; Kashamura pour le Kivu (Fonction publique) ; Nyangwile pour le Kasai (Intérieur) et Mwamba Remy du Katanga (Éducation).

4 Presque tous étaient de la tendance Parti National du Progrès-PNP (dont Kititwa, Bomboko, Kibwe, Ignace Kanga, Kapongo).

Le constat qui se dégage à travers les caractéristiques qui fondent cette loi fondamentale c'est le régime politique du type parlementaire avec un bicaméralisme égalitaire. On remarque clairement que la forme de l'État était d'orientation fédérale sur base des principes quelque peu démocratiques. La lecture combinée de la loi fondamentale indique notamment les caractéristiques ci-après :

- Cette loi fondamentale est muette sur les libertés publiques. C'est par contre une autre loi fondamentale du 17 juin 1960 qui est consacrée aux libertés publiques. Pourquoi ?
- Le Chef de l'État et les deux chambres composent le pouvoir constituant. Mais violant la loi fondamentale, le Chef de l'État Kasa-Vubu a mis en place une commission constitutionnelle le 29 septembre 1963 en écartant purement et simplement les parlementaires dans l'élaboration de l'avant-projet de la Constitution de Luluabourg-Kananga (la Constitution du 1^{er} août 1964). Évidemment, il a justifié sa décision par l'inefficacité des parlementaires à rédiger la Constitution définitive.
- L'initiative des lois appartient au Chef de l'État (sous le contreseing du Premier Ministre) et aux deux chambres ainsi qu'à l'Assemblée provinciale qui vote les édits.
- La désignation du Chef de l'État est acquise à la majorité qualifiée de deux tiers de tous les membres qui composent les deux chambres réunies⁵. En effet, le 24 juin 1960, 159 parlementaires ont voté pour Kasa-Vubu, soit 74,6% et 43 parlementaires ont voté pour Bolikango et 11 bulletins nuls⁶.
- Le Premier Ministre et tous les autres membres du Gouvernement sont responsables devant les deux chambres ; et ceci sera un des points d'achoppement ayant divisé le Chef de l'État et le Premier Ministre en 1960.
- Le Premier Ministre conduit la politique de l'État et dirige l'action du Gouvernement avec la confiance des deux chambres. Il faut signaler que la loi fondamentale prévoit à l'article 22 la nomination du Premier Ministre par le Chef de l'État, mais il s'est passé que le Premier Ministre Lumumba a été nommé par le Roi des Belges en se fondant sur les dispositions particulières de la loi fondamentale⁷ en cohérence avec la majorité parlementaire. Le 23 et le 24 juin 1960, les deux chambres ont investi Lumumba, et Kasa-Vubu a été élu par les mêmes chambres le 24 juin 1960.

5 Loi fondamentale du 19 Mai 1960, article 12.

6 Félix VUNDUAWA et J.M. MBOKO, *Droit constitutionnel du Congo volume 1*, Louvain-La-Neuve, L'Harmattan-Académia, 2012, p. 211

7 Lire l'article 47 de la loi fondamentale du 19 mai 1960.

- Le Chef de l'État a la compétence constitutionnelle d'ajourner les chambres pour une durée maximale d'un mois. Il a aussi le droit de prononcer la dissolution des chambres sous certaines conditions⁸.
- Le pouvoir judiciaire est unique pour l'ensemble du pays et est formé des Cours et Tribunaux. Mais la loi fondamentale du 19 mai 1960 a confié de manière transitoire les compétences juridictionnelles de la future Cour Constitutionnelle congolaise au Conseil d'État de Belgique.
- Sur le plan strictement électoral, le système de parrainage des listes des candidats, les régimes des incompatibilités et de suppléance ainsi que du mandat non impératif sont inscrits dans la loi fondamentale.

Nonobstant l'existence des textes juridiques organisant des institutions à tendance démocratique, le constat, pendant cette période sous la loi fondamentale, est fait de crises, de chaos, d'incompréhension et de divergences de perception de la chose publique et de l'action gouvernementale entre le Chef de l'État, le Premier Ministre et le parlement qui soutenait le second. Plusieurs causes ont provoqué directement ou indirectement les différentes facettes de ces crises multiformes. Il s'agit notamment du cadre juridique inadapté et des moyens mis à la disposition de l'exécutif national, le climat psychologique de l'indépendance et des espoirs déçus, la mise en place difficile du Gouvernement Lumumba et son fonctionnement (non inclusif), les intérêts économiques occidentaux et la géopolitique internationale ainsi que le faible rôle des partis politiques et surtout les hommes et leur style.

La mutinerie de la Force publique, l'intervention unilatérale des troupes belges au Congo, les sécessions, le massacre de Bukwanga, l'exode des fonctionnaires étrangers et le Gouvernement de Stanleyville qui ont suivi expliquent largement cette différence entre la République institutionnelle et le comportement des acteurs pour parler de la République réelle, le tout incarné dans la double révocation de Lumumba et Kasa-Vubu (véritable rupture au sommet de l'État) interprétant des textes adoptés par le parlement de la Belgique. Ceci a entraîné malheureusement l'institution des gouvernements de fait avec le Colonel Mobutu, Chef d'état-major de l'armée, qui neutralise, le 14 septembre 1960, le Chef de l'État Kasa-Vubu et le Gouvernement et installe un Conseil des commissaires généraux sans aucune légitimité.

Mais, suite à la pression internationale, Mobutu permit au chef de l'État, quelques jours après, de reprendre ses fonctions, et ce dernier, dans ces conditions, entérina la décision de Mobutu en signant un décret-loi constitutionnel relatif aux pouvoirs législatif et exécutif qui sont

⁸ Lire les conditions à l'article 71 de la loi fondamentale du 19 Mai 1960 : délibération en Conseil des ministres et accord d'une des deux chambres au moins.

désormais entre les mains des commissaires généraux⁹. Il en est de même du Gouvernement provisoire d'Ileo Songo Amba institué le 9 février 1961 par un autre décret constitutionnel. C'est ainsi que, par la guerre de leadership, le manque de cohésion, l'inexpérience et l'incompétence ainsi que la mainmise de la Belgique et de tout le bloc occidental-colonial, le Congo va vaciller entre une République institutionnelle, avec des institutions installées, et une *République réelle*, avec des Gouvernements de fait.

Le retour à la loi fondamentale ne se réalisera enfin qu'après la "réconciliation" encouragée par les représentants des Nations-Unies au Congo, entre les autorités établies à Léopoldville (Kinshasa) et celles de Stanleyville (Kisangani) et du Sud-Kasaï. Ce rapprochement permit que le parlement, convoqué en session extraordinaire par le Chef de l'État Kasa-Vubu, se réunisse en conclave, du 15 juillet au 2 août 1961, à l'Université Lovanium (Université de Kinshasa). La recomposition des alliances politiques intervenue à la fin du conclave de Lovanium permettra de trouver un consensus, dans une République réelle, pour la désignation d'un Premier Ministre de compromis, en la personne de Cyrille Adoula. Seule la Conakat¹⁰ n'y était pas représentée. Cyrille Adoula, sans majorité parlementaire dans la cohérence d'une République institutionnelle d'un régime parlementaire, devint réellement Premier Ministre.

Au-delà du Gouvernement établi dans ces conditions, avec Adoula comme Premier Ministre, le parlement qui était en session avait pour mission d'élaborer la Constitution définitive après l'adoption des assemblées provinciales, conformément aux dispositions des articles 100 et 101 de la loi fondamentale relative aux structures du Congo. Mais les choses se sont passées autrement¹¹.

Kasa-Vubu constate la carence et l'impuissance du parlement en session extraordinaire pour sa seule et unique tâche d'élaborer la Constitution ; il prend, le 29 septembre 1963, une ordonnance clôturant ladite session parlementaire et institue dans la foulée une commission à effet d'élaborer un projet de Constitution à soumettre au référendum. Par cet acte, le Chef de l'État Kasa-Vubu viole une disposition de la loi fondamentale du 19 mai 1960 (article sur les composantes du pouvoir constituant). La Commission constitutionnelle qu'il met en place comprend les membres du Gouvernement central, ceux des assemblées provinciales et des gouvernements provinciaux, les syndicats des travailleurs et des employeurs, des collectivités rurales, de la jeunesse, de la presse congolaise, des étudiants et des confessions religieuses. Cependant, Kasa-Vubu, en renvoyant *sine die* les deux chambres législatives, les députés et les sénateurs ne feront pas partie de la commission constitutionnelle et ne seront plus associés à l'œuvre constitutionnelle.

9 VUNDUAWE TEPE MAKU, *op. cit.*, p.350.

10 CONAKAT : confédération des associations ethniques du Katanga.

11 VUNDUAWE, *op. cit.*, p. 363.

La commission constitutionnelle siégeant à Luluabourg (Kananga) du 10 janvier au 11 avril 1964 présenta un projet de Constitution qui fut adopté lors du référendum organisé du 25 juin au 10 juillet 1964. Le Président de la République (Chef de l'État Kasa-Vubu) promulgue officiellement, le 1^{er} Août 1964, la Constitution de la République Démocratique du Congo. Même si un référendum avait été organisé, nous insistons sur le fait que la procédure prévue par la loi fondamentale n'a pas été suivie, comme pour affirmer une autre forme d'une République "réelle".

D'un point de vue institutionnel, la Constitution de Luluabourg (Kananga) met en place un véritable État fédéral appelé République Démocratique du Congo à la place d'un fédéralisme assez composite sous la loi fondamentale du 19 Mai 1960. Et à partir de la troisième législature, le terme fédéral remplacerait le terme démocratique pour avoir la République Fédérale du Congo. Mais à cause du coup d'état de 1965, le projet de la dénomination du pays n'aboutira pas. À l'opposé de la loi fondamentale du 19 mai 1960 qui institue un régime parlementaire selon le modèle Belge, la Constitution de Luluabourg adopte un régime de type présidentiel, mieux un régime présidentieliste, c'est-à-dire un régime présidentiel déformé ou *sui generis* attribuant justement beaucoup de compétences au Président de la République qui garde l'initiative des lois et qui devrait être élu (Constitution article 56) par un corps élargi de grands électeurs. Le Président de la République nomme le Premier Ministre et tous les autres membres du Gouvernement qui sont responsables devant lui. Toutefois, l'équipe gouvernementale doit être approuvée par le parlement avant d'entrer en fonction.

Ceci a été une des raisons du coup d'état du 24 novembre 1965 car le Gouvernement du Premier Ministre Évariste Kimba n'a pas été approuvé par le parlement. Celui-ci est composé de deux chambres comme en 1960. À côté de ces institutions, la Constitution de 1964 a prévu aussi la Cour Constitutionnelle.

La durée de la législature passe à 5 ans et l'article 75 de la Constitution de Luluabourg détermine que les anciens Présidents de la République sont sénateurs à vie.

Au niveau Provincial, il y a le Gouvernement Provincial dirigé par le Gouverneur de Province élu par l'Assemblée Provinciale par une majorité qualifiée des membres qui composent l'Assemblée Provinciale. L'Assemblée Provinciale est à la fois le corps électoral des sénateurs, l'autorité budgétaire en Province, pouvoir constituant provincial et le législateur Provincial. La Constitution de Luluabourg institue aussi la conférence des Gouverneurs, le régime des incompatibilités, l'état de siège et l'état d'urgence, l'investiture des Gouverneurs élus par le Président de la République et le serment qui s'ensuit, le vote des lois provinciales et constitutionnelles par les Assemblées provinciales et le principe d'une seule nationalité.

Il faut aussi noter que seuls les électeurs de sexe masculin devraient participer aux premières élections après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1964, mais en 1967, Mobutu inscrit l'admission des femmes au vote sous couvert de l'émancipation de la femme.

Comme il a été dit ci-haut, la Constitution du 1^{er} août 1964 sera brutalement suspendue du fait d'un coup d'État militaire dirigé par le Général Mobutu suite notamment à des querelles politiciennes entre Kasa-Vubu (le Président de la République) et Moïse Tshombe (le Premier Ministre). Ce dernier venait de gagner les élections législatives d'avril 1965 et se voyait déjà dans l'antichambre du Président de la République. En fait, une nouvelle crise ou épreuve de force naquit entre le Président et le parlement. Le refus des parlementaires (majoritairement Tshombistes) d'accorder la confiance au Premier Ministre Kimba Évariste nommé par Kasa-Vubu, fut une occasion pour Mobutu de faire le coup d'État, un projet qui d'ailleurs était mijoté depuis longtemps.

Politiquement parlant, ce coup d'état qui donne au pays de nouveaux dirigeants marque ainsi la fin de la Première République. Il est cependant important de constater que durant toute la 1^{ère} République, nonobstant la mise en place des institutions en 1960 et 1964, le pays a connu des crises multiformes bloquant toute forme d'émancipation. C'est la conséquence du manque de cohésion et de l'inadéquation entre les institutions établies et la réalité, et donc une superstructure politique déconnectée de son centre opérationnel pour emprunter l'expression chère à Henry Mintzberg¹².

C'étaient tout simplement des institutions d'obédience étrangère (1960) et d'autres taillées sur mesure (1964) dont l'esprit et la pratique ne pouvaient être que toxiques. Il y a eu plusieurs concertations politiques sur la crise congolaise (Table ronde de Léopoldville du 25 janvier au 16 février 1961 ; la conférence de Tananarive au Madagascar du 8 au 12 mars 1961, la conférence de Caquilhatville/Mbandaka du 24 avril au 28 mai 1961 ; et le conclave de Lovanium du 22 juillet au 2 août 1961). Toutes ces concertations ont abouti chaque fois à la formation ou au remaniement du Gouvernement.

Excepté le Gouvernement Lumumba issu des élections de mai 1960, les autres équipes gouvernementales de la Première République sont toutes des produits de négociations politiques. La faiblesse idéologique et organisationnelle des partis politiques va transformer les structures étatiques (institutions) en un lieu de socialisation des élites. Les normes comportementales du champ politique seront assimilées aux rôles assumés au sein de l'État : les contraintes d'ordre social et politique (tribalisme, népotisme, favoritisme partisan) s'incrusteront dans le comportement jusqu'à déterminer la culture de l'élite. Si les institutions incitent à l'acquisition

12 Henry MINTZBERG, *structure et dynamique des organisations*, éd. organisation, Paris, 1982, p. 54.

d'une culture politique congolaise par leur mode de fonctionnement, l'élite avec ses limites en fait aussi une autre nature de l'État¹³.

2. Quid de la relation institutionnelle et réelle sur les institutions politiques sous la deuxième République ?

Les institutions politiques qui fondent la deuxième République en RD Congo commencent pour les uns en 1965 ; et pour les autres, à la promulgation de la Constitution de Luluabourg (1964). Pour nous, le tournant se situe au moment de l'adoption de la Constitution du 24 juin 1967 dont Mobutu est l'artisan principal. Toute la vie politique de la RD Congo sera marquée par la concentration absolue du pouvoir politique dans un système autocratique et dictatorial, malgré les tentatives initiées pour la décentralisation qu'il décrète en 1982. À la dictature vient se greffer le monopartisme qui va culminer en parti-État.

Concernant les institutions, dans l'ensemble elles s'observent dans les lignes qui suivent. Subtilement, le Président Mobutu supprime le poste de Premier Ministre et devient Chef de l'exécutif et Chef du Gouvernement en s'attribuant même le rôle de coordonnateur de l'action quotidienne du Gouvernement et des services administratifs¹⁴. Il n'hésite pas à s'attribuer également la fonction législative et légifère par des ordonnances-lois. Le coup d'état est considéré comme une révolution populaire, d'où le nom de son Parti, le M.P.R. La Constitution du 24 juin 1967 qu'il fait passer au « référendum » qui est son propre plébiscite, instaure un régime totalitaire.

La Constitution de 1967, brève de 75 articles et 10 dispositions transitoires, a connu plusieurs modifications allant jusqu'à 18. Elle instaure sans surprise un présidentielisme avec un chef de l'État élu pour 7 ans sans limitation constitutionnelle de mandat. En effet, il est le candidat unique du fait d'une disposition constitutionnelle qui oblige seulement le Président Fondateur du M.P.R. à être candidat à la présidence de la République¹⁵. En 1984 par exemple, il a été proclamé élu avec près de 99,99 % comme Président du M.P.R. et de droit Président de la République.

Le parlement ne dispose désormais que d'une seule chambre. Les « élus » sont appelés les Commissaires du peuple. Leurs candidatures sont validées par le Comité central du MPR, principal organe du MPR, parti-État. Ce parlement monocaméral s'est transformé évidemment en une véritable caisse de résonance du pouvoir.

Les membres du gouvernement, appelés Commissaires d'État, sont nommés et révoqués par le Président de la République et sont responsables devant lui seul. Il en est de même du pouvoir judiciaire. Il est instauré un

13 Guy AUNDU, *Politique et élites en RDC. De l'indépendance à la troisième République*, L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2015, p. 94.

14 Constitution du 24 juin 1967, article 19.

15 Constitution du 24 juin 1967 pendant le monopartisme intégral, articles 9 et 30.

État unitaire centralisé et les provinces perdent leur autonomie et sont organisées par une loi.

Les Gouverneurs sont nommés par le Président Mobutu et les assemblées provinciales sont supprimées. Le nombre de provinces, appelées régions, est réduit jusqu'à 8 puis à 11 en 1988. Le pays s'appelle depuis le 29 octobre 1971 République du Zaïre, le franc congolais (monnaie) est remplacé par le zaïre, etc.

En bref, parler des institutions politiques sous le régime de Mobutu ou la deuxième République, c'est faire allusion à lui-même, à la dictature, à une République institutionnelle et la République réelle confondues en la personne du Président Mobutu. Ce système monolithique ainsi instauré par l'institutionnalisation du M.P.R en 1970, radicalisé en 1974 en devenant un régime moniste intégral dit « Parti-État », fait en effet du système politique du MPR un régime de personnification du pouvoir en raison du rôle que joue le Chef de l'État et de l'omniprésence du parti qui se trouve impliqué dans toutes les activités de la société congolaise (zaïroise à l'époque), avec ses cellules, sections, dirigeants et membres partout (marchés, universités, entreprises, etc...). Le MPR étant à ce moment-là la seule institution du pays, il était aussi défini comme la nation zaïroise organisée politiquement¹⁶. C'est ainsi que tout Zaïrois, militaire ou civil, jeune ou vieux, homme ou femme, est d'office membre du MPR (article 8 de la Constitution). La citoyenneté zaïroise se confondait donc avec la qualité de membre du MPR et Mobutu incarnait la plénitude de l'exercice du pouvoir au Zaïre ; le Mobutisme et le recours à l'authenticité étaient présentés comme la source de l'idéologie politique du Zaïre.

Mais le bouleversement du contexte international de la guerre froide Est-Ouest, consécutivement à l'effondrement du bloc communiste européen dont le processus démarre en 1989, la chute du « Mur de Berlin » le 9 novembre 1989, et surtout la liquidation sommaire de son ami, le Président de la Roumanie, Monsieur Ceausescu en décembre 1989¹⁷, ainsi que le vent de la perestroïka en U.R.S.S., vont obliger le Président Mobutu à anticiper sur les réformes à introduire dans le système politique du pays.

C'est ainsi que le Président Mobutu initie les « consultations nationales » et amorce le processus de démocratisation dans son pays à travers son discours historique du 24 avril 1990. Dans ce message il introduit le multipartisme et l'abolition de l'institutionnalisation du MPR ; et annonce la désignation d'un Premier Ministre suivie de la formation d'un gouvernement de transition. Il annonce ensuite la révision de la Constitution de 1967 en vue de l'adapter à la période de transition. Il annonce enfin la mise en place d'une commission chargée d'élaborer le projet de Constitution de la troisième République à soumettre au référendum populaire et l'élaboration

16 Constitution du 24 juin 1964, article 29.

17 VUNDUAWA T., *op. cit.*, p. 672.

et adoption d'un projet de loi devant régir les partis politiques et organiser leur financement. Le Président Mobutu, devenu Maréchal a, à partir du 24 avril 1990, ouvert une transition, qu'il ne croyait pas être si longue.

3. De la longue transition congolaise et ses institutions

La République démocratique du Congo a connu après la deuxième République Mobutienne, de différentes périodes de transition, les unes consacrant des transitions unilatérales et les autres instaurant des transitions consensuelles.

La date du 24 avril 1990 ouvre une transition unilatérale d'inspiration Mobutienne et mettant ainsi fin à toutes les institutions qu'il a créées pendant la deuxième République. La transition taillée sur mesure, après la révision irrégulière de la Constitution par ses parlementaires (5 juillet 1990) donne les intuitions nationales suivantes : le Président (Mobutu), l'Assemblée Nationale (Mobutienne), le Gouvernement et les Cours et Tribunaux.

Ainsi, au niveau du gouvernement, il tente des innovations trompeuses en faisant réapparaître le poste du Premier Ministre, chef du gouvernement et responsable devant l'Assemblée Nationale (sic !). Il nomme le Professeur Vincent de Paul Lunda Bululu à ce poste, et à sa démission, il est remplacé par le Professeur Mulumba Lukoji. Se rapprochant de la fin de son mandat (1997) et du fait de son retrait ou de son départ de la présidence du M.P.R., l'opposition politique et certaines composantes de la société civile vont accentuer la contestation du maintien de Mobutu comme Président de la République. De là va naître l'idée de la Conférence nationale souveraine qu'est ouverte le 31 juillet 1991 par le Premier Ministre Mulumba Lukoji.

En vue de former un front commun, comme à la Table ronde de Bruxelles en 1960, les partis opposés au Président Mobutu créent un cartel dénommé « Union sacrée de l'opposition radicale », en sigle USOR.

Par des négociations secrètes¹⁸, il y eut succession des Premiers Ministres de transition et une instabilité de l'institution Gouvernement. Le 22 juillet 1991, dans l'imminence des travaux de la Conférence Nationale Souveraine (CNS), Étienne Tshisekedi est nommé Premier Ministre du Gouvernement de transition en remplacement de Mulumba Lukoji. Mais après plusieurs pressions, Étienne Tshisekedi se retire et Lukoji est reconduit et sera remplacé, après le pillage généralisé dans toutes les grandes villes du pays, par Monsieur Mungul Diaka qui met en place un gouvernement dit de combat, contesté aussitôt par toute l'opposition. Après un mois d'existence, à la surprise générale, Mobutu nomme un autre opposant, Nguz-a Karl-Ibond, qui présente son programme à l'Assemblée Nationale alors que cette

18 Lire rapport général de la CNS, 1992.

institution est déjà en hibernation depuis l'ouverture de la CNS¹⁹. Dès son installation, le Premier Ministre Nguz s'oppose de manière impitoyable à toutes les initiatives *contra legem* de la CNS. Il suspendra les travaux de celle-ci le 19 janvier 1992 en sa qualité de pouvoir organisateur. Les travaux de la CNS ne reprendront qu'en Mai 1992 sur décision du Chef de l'État après les événements sanglants de février 1992 et maintes négociations avec le Président de la CNS, Monseigneur Laurent Monsengwo.

Étienne Tshisekedi sera élu Premier Ministre par les conférenciers arguant la souveraineté de la conférence. C'est à partir de ce moment-là que le dédoublement institutionnel va commencer avec d'une part des institutions de la mouvance présidentielle Mobutiste et d'autre part les institutions issues de la Conférence Nationale Souveraine dont le Gouvernement Tshisekedi et la CNS elle-même. Les discussions qui ont suivi ont permis d'aller vers une transition consensuelle. Les textes juridiques ayant organisé la transition du Congo sont (1992 – 1997)²⁰ :

1. L'acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition du 4 août 1992, qui introduit un parlement de transition en remplacement du parlement 'élu' sous Mobutu. Il institue également un gouvernement dirigé par un Premier Ministre élu de la CNS. C'était un Gouvernement de courte durée (environ 3 mois). La forme de l'État est unitaire et le régime est de type parlementaire, du moins en théorie.
2. La loi numéro 93 du 24 avril 1993 portant acte constitutionnel harmonisé relative à la période de transition. Elle constitue en effet la réponse ou la réaction contre l'acte précité élaboré et adopté par la CNS et dont l'esprit ne répondait pas aux attentes de la mouvance présidentielle. Cette loi réhabilite l'Assemblée Nationale Mobutiste.
3. L'acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994 est placé dans le cadre d'une transition consensuelle en ce sens que Mgr Monsengo initie une troisième voie et les deux parlements sont fusionnés. Désormais le parlement monocaméral s'appelle Haut Conseil de la République, Parlement de Transition (HCR-PT en sigle) et ses membres s'appellent les conseillers de la République.

Le Gouvernement qui est mis en place est dirigé par le Premier Ministre Kengo wa Dondo, et est responsable devant le HCR-PT. Pour mémoire, le Premier Ministre est présenté par la famille politique autre que celle du Chef de l'État (on ne parle pas de l'opposition car les élections n'étaient pas encore organisées). Mais la transition politique s'avérait longue et interminable. Le calendrier

19 VUNDUAWA, *op. cit.*, p. 716.

20 Faustin TOENGHAHO, *Les Constitutions de la RDC : De Joseph Mobutu à Joseph Kabila*, presse universitaire du Congo, Kinshasa, 2008, pp. 19-22.

fixé par les articles 33 et 34 du protocole du Palais du Peuple du 11 janvier 1994 ne correspondait plus à la réalité malgré l'existence des institutions ou d'une République institutionnelle. Les échéances prévues se trouvaient quasiment dépassées. C'est la raison pour laquelle la révision constitutionnelle du 6 juillet 1995 intervint pour permettre à la transition de bénéficier d'un nouveau délai de 24 mois et éviter ainsi un vide juridique.

Mais, c'était sans compter avec la guerre dite de libération avec Laurent Kabila qui mit fin à la transition consensuelle ou démocratie concertée ouvrant donc une autre transition unilatérale de l'alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (A.F.D.L. en sigle) dirigée par Laurent-Désiré Kabila lui-même.

C'était en fait la fin de cette première étape de la transition qui a tenté à sa manière de mettre en place des institutions qui en pratique devraient répondre aux principes d'inclusivité, de consensus et de partage équitable et équilibré du pouvoir.

En effet, le 17 mai 1997, à partir de Lubumbashi, le Conseil élargi de l'AFDL, réuni en séance extraordinaire sous la présidence de son porte-parole, mit fin à l'ordre institutionnel de la transition voulu consensuel et non conflictuel par la classe politique congolaise. C'est avec cet acte, de la guerre dite de libération, que la transition unilatérale et exclusivement réservée aux seuls dirigeants de l'AFDL, s'installe dans le pays. L'AFDL assumant ainsi l'autorité de la transition suspend la Constitution de transition et met en place un Gouvernement dit de salut public présidé par Laurent Désiré Kabila, Président de la République et Chef du Gouvernement.

Par Décret-loi constitutionnelle n°003 du 17 Mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République Démocratique du Congo, l'AFDL organise les institutions ci-après :

- Le Président de la République, Chef du Gouvernement, assume en même temps le pouvoir législatif par décret-loi délibéré en Conseil des Ministres ;
- Le Gouvernement (sans Premier Ministre) conduit la politique de la nation telle que définie par le Chef de l'État qui en préside les réunions.
- Les cours et tribunaux.

C'est bien après qu'il sera mis en place un parlement de transition appelé Assemblée constituante, parlement de transition, en sigle A.C.L-P.T. Elle est composée de 300 membres nommés par le Président de la République et le siège est à Lubumbashi. Mais après des incompréhensions avec ses alliés d'hier (Rwanda et Ouganda, notamment), Kabila met fin à leur présence en RD Congo et à toutes leurs ambitions expansionnistes,

et en pleine guerre de plusieurs groupes rebelles soutenues par les forces étrangères, Laurent-Désiré Kabila est assassiné à Kinshasa le 17 Janvier 2001. Certains chercheurs parlent d'un régime d'exclusion profonde qui n'avait pas la chance de résister pendant longtemps : la République réelle face aux Républiques institutionnelles.

Le 17 janvier 2001, le Général-major Joseph Kabila est désigné (en remplacement de son père) Chef de l'État par le Gouvernement conjointement avec le Haut commandement de l'armée. Face aux conflits de différents groupes armés (RCD, MLC, etc...), le nouveau Président Joseph Kabila négocie avec toute la classe politique congolaise et la société civile à travers un dialogue inter-congolais en Afrique du Sud, une nouvelle transition consensuelle qui met en place une Constitution de la Transition, où le régime dit 1 + 4 est instauré. Il s'agit d'un régime qui met en place un Président de la République et quatre vice-présidents de la République.

L'objectif de cette transition est d'organiser les élections après la réunification, la pacification, la réconciliation nationale et la formation d'une armée nationale restructurée et intégrée ainsi que la mise en place des institutions devant mener à un nouvel ordre politique. Il organise le pouvoir exécutif qui comprend le Président, les 4 vice-présidents, les ministres ainsi que les vice-ministres. Le pouvoir législatif comprend deux chambres : l'Assemblée Nationale et le Sénat. Le pouvoir judiciaire est exercé par les Cours et tribunaux. En dehors de ces institutions classiques qui consacrent la séparation des pouvoirs, la Constitution du 4 avril 2003 (dite Constitution des belligérants) organise aussi les institutions d'appui à la démocratie comme la Commission Électorale Nationale Indépendante... La répartition des responsabilités au sein de toutes les institutions de la transition et à tous les niveaux de l'État est basée sur le principe de l'inclusivité, du partage équitable et de la non-conflictualité, le consensus étant le mode principal de la prise des décisions. Il faut tout de même noter que l'inclusivité de cette transition était débordante du fait que les ambassades de grandes puissances accréditées à Kinshasa devenaient une institution consacrée dans la Constitution de Transition²¹.

L'originalité du régime politique congolais de la transition, communément appelé (1+4), mérite l'attention des constitutionnalistes et politologues contemporains au regard des résultats auxquels il est parvenu : notamment la réunification du pays, l'adoption de la Constitution par référendum, promulguée le samedi 18 février 2006, ainsi que l'organisation des élections pluralistes²².

21 C'est la CIAT : comité international d'accompagnement de la Transition. Les actes importants du Président de la République et de 4 vice-Présidents de la République étaient soumis "au contrôle" du CIAT.

22 Faustin TOENGAHO, *op. cit.*, p. 25.

La petite conclusion qu'on peut tirer ici sur la transition est simple : toute transition unilatérale ne tenant pas compte des autres forces politiques est vouée généralement à l'échec. C'est le cas de la transition Mobutiènne et celle de l'AFDL sous Laurent-Désiré Kabila ; et dans une moindre mesure, la période de la CNS. Par contre, si une transition s'efforce d'être consensuelle, elle a la chance de donner des résultats acceptables. C'est le cas de la transition du Gouvernement dit de 1+4 sous Joseph Kabila avec les mérites cités ci-haut.

4. La recherche de nouvelles institutions : la troisième République

La transition consensuelle issue de la Constitution du 4 avril 2003 avait, comme dit plus haut, proposé l'adoption d'un projet de Constitution à présenter au référendum populaire. Après le travail laborieux du sénat de transition dirigé par Monseigneur Marini Bodo et de l'Assemblée Nationale dirigée par l'honorable Kamitatu Olivier, le projet de la Constitution est effectivement soumis au référendum organisé du 18 au 19 décembre 2005. Approuvée par le peuple congolais, la Constitution est promulguée le samedi 18 février 2006 par le Président de la République Joseph Kabila Kabange. C'est la consécration juridique de la troisième République.

Avec la Constitution du 18 février 2006, la RD Congo cesse d'être un État unitaire décentralisé administrativement pour devenir un état régional ou autonome, car elle dispose désormais des provinces qui sont des entités territoriales régionalisées²³. Elles connaissent donc une décentralisation politique, mieux un régionalisme politique. La Constitution définit elle-même les matières qui relèvent de la compétence des entités régionalisées, tandis que dans le cadre de la décentralisation, c'est la loi qui fixe tout.

Par conséquent, il y a, avec la Constitution du 18 février 2006 en vigueur, deux niveaux de pouvoir étatique : un pouvoir central exercé par le Président de la République élu au suffrage universel direct. Le parlement est bicaméral (Assemblée Nationale et Sénat) ; le Gouvernement est représenté par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement. L'appareil judiciaire est composé des Cours et Tribunaux. Le pouvoir Provincial est exercé par l'Assemblée Provinciale et le Gouvernement Provincial dirigé par un Gouverneur élu par l'Assemblée Provinciale. Les droits fondamentaux garantis aux citoyens sont reconnus par la Constitution. Le principe de la séparation des pouvoirs est affirmé dans la Constitution.

Le Président de la République, garant du bon fonctionnement des institutions, a des compétences propres lui attribuées par la Constitution. Il nomme le Premier Ministre sur base du fait majoritaire. Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée Nationale. Celle-ci peut censurer le Gouvernement. La lecture combinée de plusieurs articles de la Constitution du 18 février 2006 accordent beaucoup de compétences au Premier

²³ Pour plus de détails lire Emmanuel RAMAZANI SHADARY, *Le Régionalisme politique et le développement. Plaidoyer pour la promotion d'un Moyen-État*, L'Harmattan, Paris, 2021, pp. 80-97.

Ministre qui peut engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur son programme, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte. Mais en cas de crise persistante entre le Gouvernement et l'Assemblée Nationale, le Président peut prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale²⁴.

Cette Constitution du 18 février 2006 inspirée de la Constitution Française de la cinquième République met en place un régime politique semi-présidentiel et organise le régime des incompatibilités, de suppléance, différent de celui de 1960 et du mandat non impératif. C'est une Constitution rigide du fait de la complexité de la procédure à suivre pour sa révision. Ce texte me paraît équilibré et représente les principes nécessaires d'un État de droit : la séparation des pouvoirs, les libertés politiques, les droits fondamentaux, la forme républicaine de l'État, etc...

Mais, la question qui se pose de nos jours est celle de savoir si les préoccupations majeures qui ont présidé à l'organisation de ces institutions ont trouvé satisfaction. En guise de rappel, ces préoccupations sont : assurer le fonctionnement harmonieux des institutions de l'État, instaurer un État de droit, lutter contre l'impunité, garantir la bonne gouvernance, éviter les conflits, contrer la dérive dictatoriale ou assurer l'alternance démocratique.

Dans la pratique, malheureusement, malgré la mise en place des institutions nationales et provinciales, la RD Congo est loin d'être un État de droit et un pays qui aspire au développement. La relation institution et réalité politique reste utopique. Des élans dictatoriaux, des conflits ou de la mauvaise gouvernance ont remplacé les atouts du régime semi-présidentiel et plonge la République dans un présidentielisme sans précédent. De plus en plus, on remarque que le Premier Ministre, surtout s'il appartient à la même famille politique que le Chef de l'État, devient tout simplement un garçon de course ; tandis que le parlement dans l'ensemble redevient (surtout pendant la troisième législature de la troisième République) une véritable caisse de résonance visiblement hostile à toute dialectique parlementaire.

Pendant que la Constitution réaffirme l'indépendance du pouvoir judiciaire, il est impensable de constater que les détournements des deniers publics, la corruption et autres antivaleurs restent impunis. C'est la justice à double vitesse. Le magistrat suprême lui-même souligne que le plus grand problème du Congo c'est la justice qui fonctionne mal, inefficace, politisée, tribalisée, corruptible à souhait. C'est une justice injuste.

24 La dissolution exige une consultation entre le Président de la République, le Premier Ministre et les Présidents de deux chambres ; Constitution du 18 février 2006, article 148.

La CENI, elle, est monocolore, non inclusive, répond d'une personne et donc peu crédible pour organiser une élection transparente qui ne nomme pas les députés. Bref, le tribalisme, la corruption, et toutes les antivaleurs sont devenus la règle ; et le respect des règles de l'art, une exception. La mise en place de la Cour Constitutionnelle laisse à désirer lorsqu'on constate que plus de la moitié des membres de cette Cour sont originaires d'une même aire géographique et linguistique du pays. C'est le népotisme. D'autres intuitions comme le Conseil économique et social et la caisse de péréquation n'apportent aucun espoir au quotidien de la population (l'eau, l'électricité, la santé, l'éducation, les routes etc...). La plus grande majorité de la population vit dans la misère. Une poignée de gens (les gouvernants) pille, vole, détourne les deniers publics. Cette minorité dirigeante est dans la félicité, le grand bonheur, la béatitude, au détriment du peuple.

Pour conclure, il est retenu que depuis 1960, l'année de l'accession de la RD Congo à l'indépendance jusqu'en 2024, soit 64 ans après, le pays a des institutions issues de différents textes constitutionnels. Pendant la deuxième République, la Constitution de 1967 (plusieurs fois modifiée) qui y a prévalu était d'essence dictatoriale et totalitaire. Les constitutions de transition unilatérale, elles aussi, étaient taillées sur mesure.

Pendant la première République et la troisième République par contre, les textes constitutionnels ont organisé des institutions d'apparence libérales et démocratiques. Malheureusement, depuis l'indépendance, dans un cas comme dans tous les autres cas, comme il n'y a pas eu harmonie entre les institutions découlant d'une République institutionnelle et de la réalité politique qui est l'expression d'une République réelle, la recherche de l'intérêt général est remplacée volontairement par l'intérêt privé, égoïste. Et on vit dans un dosage subtil entre le formel et l'informel ; dosage favorisant les uns contre la grande majorité de la population. À l'Est du pays, les gens meurent chaque jour, alors qu'à Kinshasa, on danse. Dans une même commune de Kinshasa, à côté des morts il y a ceux qui fêtent, les pauvres côtoient les riches, la vie côtoie la mort, etc... La République institutionnelle est à côté de la République réelle.

Toutes les institutions mise en place dans une logique de la République institutionnelle ne tenant pas compte des réalités (République réelle qui a besoin de l'inclusivité, du consensus, de la tolérance...) s'exposent naturellement à des crises, guerres, confusions et conflits cycliques de tous genres et préparent sûrement les cendres de leur propre destruction car le pouvoir absolu rend absolument fou.

Je peux donc me répéter en disant que la Constitution ou les textes juridiques dans l'ensemble, c'est d'abord l'esprit, ensuite les institutions qu'elle génère et enfin la pratique selon le contexte. Le premier responsable de tous les maux de la RD Congo, c'est sans conteste l'homme,

l'acteur politique à travers son comportement, son égoïsme, la violation intentionnelle des textes et le non-respect des engagements pris.

Que faut-il pour améliorer la démocratie et par voie de conséquence favoriser le développement en RD Congo ? Il faut que tous les acteurs politiques et sociaux prennent d'abord conscience de cet état des choses et qu'ils se remettent en question. La remise en question est la base de la décolonisation mentale.

Des textes ont été modifiés au fil des années ; cela n'est plus prioritaire, c'est l'homme qu'il faut changer pour appliquer l'adage populaire de « l'homme qu'il faut à la place qu'il faut ». C'est aller au-delà : tenir compte de l'inclusivité, du consensus, de la tolérance. L'application de ces valeurs (qui ont manqué dans le Gouvernement Lumumba, le régime de Mobutu, la transition unilatérale de Mzee Laurent-Désiré Kabila et même actuellement le régime de Tshisekedi) peut faire avancer une République réelle en harmonie avec ses institutions. ■



**La diplomatie des performances pour la RD Congo
aux éditions du CEPAS !**