

LES DÉFIS DE L'INTERPRÉTATION ET DE L'APPLICATION DES CONSTITUTIONS EN RD CONGO, DE 1960 À 2021, AU REGARD DES CRISES CONSTITUTIONNELLES RÉCURRENTES

I. Introduction

**Pascal MUKONDE
MUSULAY,**

Professeur de droit.
Doyen de la Faculté
de droit à l'Université
Pédagogique
Nationale (UPN)
et Vice-Doyen à la
Faculté de droit
à l'Université
Protestante au
Congo (UPC).
Directeur de
recherches (CRESH).
pmkdm2@gmail.com

Nous voudrions, dans un premier temps, nous écarter de l'application de la constitution pour nous étaler sur son interprétation.

Ainsi, notre contribution de ce jour portera sur cinq points, à savoir : (1) Le constitutionnalisme ; (2) L'interprétation de la constitution ; (3) La constitution et la réalité politique ; (4) Le rôle de l'autorité politique et juridictionnelle dans l'application de la constitution. Et (5) une conclusion va clore notre propos.

En effet, depuis 1960, année de l'accession à la souveraineté nationale (art. 5 Cst) et à la souveraineté internationale (art. 214 Cst) de la République démocratique du Congo (RD Congo), les défis à relever demeurent les mêmes, entre autres, la gabegie, la précarité de la vie, le chômage des jeunes, la pauvreté et l'insécurité chroniques. Chaque régime politique qui conquiert le pouvoir, traîne son lot de slogans stériles, situés aux antipodes du comportement politique de leurs initiateurs et des politiques publiques mises en place pour éradiquer ces fléaux chroniques¹. L'absence d'une vision nationale et/ou d'une conscience nationale, telle qu'énoncée dans le préambule de la Constitution de la RD Congo est marquée par les fléaux précités, la gabegie, la précarité de la vie, le chômage des jeunes, la pauvreté et l'insécurité chroniques. En partie, cela expliquerait la stagnation de l'envol de la RD Congo dans la lutte contre ces défis chroniques, car le pouvoir politique en RD Congo demeure la mangeoire au service d'une poignée de privilégiés².

1 Voir A. NZADI-A-NZADI, « Une conception biaisée du mandat politique un frein au développement et à l'émergence d'une conscience nationale en RDC », in *Congo-Afrique* (février 2021), n°552, pp. 118-120.

2 *Ibid.*

II. Le constitutionnalisme

a) Définition du constitutionnalisme

C'est un mouvement intellectuel et expérimental des 17^e et 18^e siècles qui culmina, en Europe Occidentale et en Amérique du Nord, dans les années qui séparèrent la Déclaration de l'indépendance américaine en 1779 et la Déclaration de la Révolution française en 1789. Et il s'établit presque dans tous les pays du globe et fut accueilli pour les uns et pour les autres, soit par soumission, soit par conviction, soit encore par pure imitation³.

Cette idéologie libérale initiée sous le siècle des lumières par, entre autres, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, est fondée sur la croyance au droit comme promoteur de l'ordre légitime universel et de la Constitution comme limite à l'arbitraire du pouvoir⁴.

En somme, le constitutionnalisme groupe cinq grandes idées, à savoir :

1. Une constitution écrite ; 2. Une constitution qui limite le pouvoir des autorités ; 3. Une constitution qui vient des citoyens ; 4. Une constitution supérieure aux lois ordinaires ; 5. Pour la catégorie des États fédéraux, une constitution qui garantit la situation des États⁵.

b) Constitutions congolaises de 1960 à 2011

En schématisant à l'extrême, l'histoire constitutionnelle de la RD Congo se subdivise en trois périodes en fonction de la nature des régimes politiques institués par les textes constitutionnels, écrit N. Kayamba Tshitshi⁶.

La première période, celle de la 1^{ère} République, fut régie par deux textes constitutionnels, à savoir la Loi Fondamentale du 19 mai 1960 sur les structures politiques du Congo sur la base des résolutions de la Conférence de la Table Ronde du 20 janvier au 20 février 1960 et la Constitution du 1^{er} août 1964, dite Constitution de Luluabourg, résultat de longues années de tractations entre les Congolais⁷.

La deuxième période, celle de la 2^{ème} République du 24 novembre 1965 au 24 avril 1990, avec la Constitution du 24 juin 1967 et ses différentes modifications, qui instituèrent un régime présidentieliste, fortement centralisé avec l'érection du parti unique, un parti-État⁸.

3 Voir J.V. SUANZES-CARPEGNA, « L'histoire constitutionnelle : quelques réflexions de méthode », *Revue française de droit constitutionnel*, 2006/4, numéro 68, pp. 675-689.

4 Ibid.

5 Cf. A. KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire », *Revue électronique Afrilex*, 2013.

6 Voir N. KAYAMBA TSHITSHI, *Le constitutionnalisme historique de la République Démocratique du Congo*, document inédit, 2021.

7 Ibid.

8 Cf. P.M. MUKONDE, *Un Congo en paix, une opportunité de prospérité et d'équité pour tous*, Kinshasa, EDUPC, UPC, 2008.

La troisième période, celle de la transition politique vers la III^{ème} République multipartite (art. 6 Cst), avec une transition chaotique de 1990 à 1994, une transition harmonisée 1994 à 1997, une transition incertaine de 1997 à 2003 et une transition consensuelle de 2003 à 2006, laquelle transition aboutit avec l'adoption par référendum (art. 5 Cst) de la Constitution du 18 février 2006, une des clés ayant permis l'ouverture de la porte de l'État de droit restée longtemps fermée⁹.

III. L'interprétation de la constitution

a) Interprétation constitutionnelle

En envisageant, au plan strictement terminologique, la définition de l'interprétation en droit fait apparaître au moins trois sens à ce concept, à savoir : 1. Tout d'abord, l'interprétation désigne le processus par lequel sont déterminés le sens et la portée des règles énoncées dans un texte légal. 2. Ensuite, l'interprétation fait référence à ce processus dans la seule hypothèse où il demande au lecteur ou à l'interprété un effort particulier, effort exigé par la présence d'une obscurité qu'il faut élucider ; 3. Enfin, l'interprétation désigne le résultat du processus d'interprétation. Autrement dit, que telle interprétation est préférable à tout autre¹⁰.

Notons que l'interprétation de la constitution échappe en partie à la théorie officielle, car elle doit être dynamique plutôt que statique. Elle doit s'analyser comme la recherche d'une solution qui sera jugée la plus adéquate. Autrement dit, c'est l'interprétation la plus pratique et la plus efficace qu'il faut retenir lorsque les termes utilisés par le législateur le permettent¹¹.

En somme, l'interprétation de la constitution vise la découverte de l'intention du législateur et la recherche d'une solution raisonnable à un problème réel et concret¹².

9 Voir J. DJOLI ESENG'EKELI, *Droit constitutionnel*, tomes 1 et 2, l'expérience congolaise, Paris, L'Harmattan, 2013 ; D. KALUBA DIBWA, *Du contentieux constitutionnel en République Démocratique du Congo. Contribution à l'étude des fondements et des modalités d'exercice de la justice constitutionnelle*, Thèse de doctorat, Kinshasa, UNIKIN, 2010 ; A. RUBERWA MANYWA, *Notre vision de la République Démocratique du Congo. Bilan d'une action, esquisse d'un projet*, Paris, L'Harmattan, 2006.

10 Voir L. LAUZIERE, *Le sens ordinaire des mots comme règle d'interprétation*, 1987, 28. C. de D., 367 ; M. VAN de KERCHOVE, *la théorie des actes de langage et la théorie de l'interprétation juridique*, dans P. AMSELEK, *Théorie des actes de langage, éthique et droit*, Paris, P.U.F., 1986.

11 Voir P-A. COTÉ, *Interprétation des lois*, Montréal, Éditions Yvon Blais Inc., 1990 ; A T. BISSON, *L'interprétation adéquate des lois*, dans Les Mélanges Louis-Philippe Pigeon, E. CAPARROS, Montréal, Wilson et Lafleur, 1989 ; P. CARIGNAN, *De l'exégèse et de la création dans l'interprétation judiciaire des lois constitutionnelles*, 1986, 20 R. J. T. ; L. P. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, 3^e éd., Québec, Les Publications du Québec, 1986.

12 *Ibid.*

b) Interprétations des constitutions congolaises

Pour enterrer l'abîme des régimes arbitraires congolais, fonctionnant sur la base des monopartismes implicites et/ou explicites depuis 1960, il semblait impérieux d'ouvrir l'espace politique congolais en consacrant le multipartisme, facteur non négligeable de l'alternance démocratique¹³.

Ainsi, la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée le 20 janvier 2011, s'interprète comme une norme de restauration de l'ordre politique moderne congolais. Elle tend à rompre avec un passé sombre, teinté d'une ambiguïté et d'une nébulosité des pratiques politiques congolaises qui n'ont pas permis à l'État de droit de connaître réellement un essor¹⁴.

Cependant, les interventions de la communauté internationale ne se sont pas limitées aux simples conseils et suggestions, mais il y eut aussi des injonctions au point de faire considérer la constitution précitée, par certains chercheurs, comme un texte octroyé au Congo par la communauté internationale et ses experts, note Kamukuny Mukinayi. Et Mampuya Kanunk-a-Tshiabo ajoute que cette constitution est une œuvre à refaire, étant donné ses innombrables imperfections et incohérences¹⁵.

En somme, la Constitution du 18 février 2006 se caractérise par un manque d'identité¹⁶.

IV. La réalité politique et les constitutions congolaises

a) Réalité politique congolaise

Fondamentalement, la constitution peut exercer trois fonctions. Elle peut répartir le pouvoir entre les collectivités nationales, provinciales et locales, arts 3, 201, 202, 203 et 204 Cst., et entre leurs autorités. Elle peut assurer une compétition loyale entre les diverses forces politiques du pays, entre autres, par la loi électorale. Elle peut protéger les droits essentiels des citoyens, arts 11 à 67 Cst., avec tout ce que cela implique, autour d'actions législatives. Mais, en pratique, ces fonctions sont dénaturées¹⁷.

En effet, la constitution crée un Parlement. Mais si les parlementaires jugent raisonnables de soutenir un projet de loi d'une association privée, ce n'est pas son rôle de le leur interdire. Elle organise des élections via la loi électorale. Mais si les citoyens, convaincus par le programme et l'action

13 Cf. LOKA-NE-KONGO, *Lutte de libération et piège d'illusion, multipartisme intégral et dérive de l'opposition, 1990-1997*, Kinshasa, PUC, 2001.

14 Voir F. VUNDUAWA te PEMAKO/J-M MBOKO DJ'ANDIMA, *Droit constitutionnel du Congo. Textes et documents fondamentaux*, Tome 2, Louvain-La-Neuve, Académia-L'Harmattan, 2012.

15 Cf. A. MAMPUYA KANUNK-a-TSHIABO, « Constitution du 18 février 2006, une oeuvre à refaire », in *Le Potentiel*, Kinshasa, 2006.

16 Voir J. DJOLI ESENG'EKELI, *Droit constitutionnel, Droit constitutionnel*, tomes 1 et 2, l'expérience congolaise, Paris, L'Harmattan, 2013.

17 Voir PM. MUKONDE, *Démocratie électorale en Afrique subsaharienne. Entre droit, pouvoir et argent*, Genève, Globethics.net, 2016.

d'un parti politique, lui donnent la prépondérance, ce n'est pas son rôle de les en empêcher. Elle protège les droits et libertés. Mais si les citoyens, pour toutes sortes de motifs, individuels, familiaux ou professionnels, préfèrent ne pas s'en servir, ce n'est pas son rôle de les y contraindre¹⁸.

b) Vision conjoncturelle et structurelle des constitutions congolaises

Si la démocratie est considérée comme une forme heureuse de gouvernement, mais qu'ensuite le Parlement, art. 130 Cst., et le peuple, art. 5 Cst., adoptent de mauvaises lois, cela montre simplement qu'une constitution démocratique ne donne pas toujours de bons résultats. Et aussi, si les mauvaises lois sont dues à la malice ou à l'ignorance humaines, cela montre qu'une constitution ne suffit pas à améliorer leur cœur ni leur intelligence. D'ailleurs, la constitution fait comme si les lois sont faites par le Parlement, alors qu'en réalité, c'est le pouvoir exécutif, l'Administration, qui les prépare, quelquefois, de concert avec certaines organisations privées, dans des termes qui s'imposent ensuite aux députés¹⁹.

Ainsi en est-il des maintes réalités sociétales congolaises qui peuvent paraître déplaisantes ; ce n'est pas à la constitution, pensons-nous, qu'il faut les imputer. C'est à l'ensemble des citoyens. Car, si un Parlementaire se montre trop docile envers un groupe de pression, il revient à ses électeurs de s'en défaire. Si un parti politique prend trop d'ampleur, il appartient aux autres partis politiques de le contrecarrer. Quant aux droits et libertés, c'est l'obligation de tous les Congolais de les maintenir vivants²⁰.

V. Le rôle de l'autorité politique et juridictionnelle dans l'application des constitutions

a) Rôle de l'autorité politique dans l'application des constitutions congolaises

Le soin d'interpréter la constitution, et par conséquent de l'appliquer, appartient à des personnes qui travaillent quotidiennement la matière constitutionnelle. Ce sont elles qui, par leurs échanges des vues, c'est-à-dire leurs affirmations, leurs objections, leurs concessions, contribuent à former la signification généralement admise de la constitution. Il s'agit, entre autres, des autorités politiques de l'État, des fonctionnaires et secrétaires administratifs, des journalistes d'investigations, des avocats et des professeurs d'universités²¹.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Cf. PM. MUKONDE, *Droits, libertés et devoirs de la personne et des peuples en droit international africain, Tome I, Promotion et protection*, Genève, Globethics. Net, 2021.

²⁰ Cf. PM. MUKONDE, *Droits, libertés et devoirs de la personne et des peuples en droit international africain, Tome II, Libertés, droits et obligations démocratiques*, Genève, Globethics. Net, 2021.

²¹ Voir PM. MUKONDE, *Droit, Sociétés et Développement*, Saarbrücken, Éditions Universitaires Européennes, 2013.

b) Rôle de l'autorité juridictionnelle dans l'application des constitutions congolaises

Lorsqu'il vient le moment où il faut pouvoir dire ce qui est conforme à la constitution et ce qui lui est contraire, les seules qui sont légitimées d'en à parler, ce sont les autorités juridictionnelles, car elles en ont reçu la compétence constitutionnelle, à savoir : les cours et tribunaux, art 68, 149, 157ss Cst. En effet, leur fonction consiste à dire le droit, et aussi la constitution qui contient des règles de droit²².

Conclusion

Généralement, l'opinion que l'on a des effets d'une constitution varie d'un pays à un autre, c'est l'aspect comportemental à l'égard de la constitution. Il en va de même de leurs parties non écrites, garanties ou compétences implicites, parce que l'on ne conçoit guère que les autres autorités, outre les juges, déclarent découvrir de telles règles, si ce n'est pas pour résoudre un problème juridique, l'aspect pratique de la constitution. Nous voulons simplement signaler, par-là, qu'il peut même arriver que certaines phrases qui sont longtemps restées en veilleuse puissent être, un beau jour, tirées de leur léthargie par des interprètes inventifs. Ainsi, tout est juridiquement, du moins, virtuel dans la constitution, c'est la finalité de la constitution.

Donc, la bonne gouvernance nécessite absolument la maîtrise des valeurs qu'incarne l'État de droit, à savoir la séparation des pouvoirs, l'égalité de tous les citoyens en droit et en dignité, l'indépendance du juge, le respect de la hiérarchie des normes et le contrôle de la constitutionnalité des lois²³.

Soulignons que, dans la Constitution du 18 février 2006, la reconnaissance des droits humains et leur consécration constitutionnelle, arts. 11-67 Cst, attestent à suffisance la portée et la place qu'ils sont censés occuper dans une société congolaise qui veut mettre fin à l'arbitraire²⁴. Et l'indépendance de la justice exige un salaire décent pour les magistrats, qu'aucun autre pouvoir ne se mêle ni dans la désignation des magistrats, ni dans leur transfert, ni dans leur promotion, ni dans les mesures disciplinaires à leur encontre, ni dans leur révocation. ■

²² *Ibid.*

²³ Voir J-L. ESAMBO KANGASHE, *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Paris, Thèse, 2009.

²⁴ Cf. P-G. NGONDANKOY NKOY ea Loongya, *Libertés publiques*, Kinshasa, Faculté de droit, 2014 ; P-A. MPIANA Kabeya, *Ancrage et mise en oeuvre des instruments et mécanismes de promotion des droits de la femme*, mémoire de DES, Kinshasa, Faculté de droit, 2014.