

LA NEUTRALISATION DU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE LA PARITÉ HOMME-FEMME DANS LA GESTION DE LA CHOSE PUBLIQUE EN RD CONGO

« Manier la Constitution est évidemment plus délicat, plus grave, plus dangereux, plus explosif que manier un règlement d'administration publique ou un arrêté municipal »¹.

Introduction

**Marcel
WETSH'OKONDA,**
Avocat au Barreau
de Kinshasa/Gombe,
Doctorant en droit
public de l'Université
de Kinshasa.
marcwetshk@yahoo.fr.

Depuis la nuit des temps, la quasi-totalité des sociétés humaines sont bâties sur la base d'une division sociale de travail telle que les femmes s'occupent, essentiellement, selon une expression allemande, des trois K : « Kuche », « Kinder » et « Kirche », c'est-à-dire, de la cuisine, des enfants et de l'église². En ce qui la concerne, la gestion de la chose publique ou l'exercice du pouvoir politique passe pour l'une des chasses les plus gardées des hommes.

Cette règle invisible ne souffrait que de quelques rares exceptions dont celles des fameuses amazones. Toutefois, à force de dénonciations et de contestations, l'ordre (?) ainsi établi n'a cessé de reculer au fil du temps, singulièrement dans les États occidentaux. Tel est le cas, notamment en France, où la représentativité des femmes au sein des institutions publiques a connu une avancée relativement importante à la faveur de la consécration, depuis 1999, du principe constitutionnel de la parité³ ; ce qui a permis à cet État de rattraper le retard qu'il avait pris par rapport aux autres pays

- 1 Jacques ROBERT, *Le juge constitutionnel, juge des libertés. Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 24.
- 2 Elie NGOMA-BINDA, *Rôle de la femme et de la famille dans le développement. Argument pour la justice et l'égalité entre les sexes*, Kinshasa, Publication de l'Institut de formation et d'études politiques, 1999, p. 12.
- 3 Sur l'évolution du droit constitutionnel français et son impact en la matière, lire Michel MINE, « Égalité entre les femmes et les hommes : des dynamiques à intensifier », in Thierry RENOUX (dir.), *Protection des libertés et droits fondamentaux*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 373.

de la région, singulièrement ceux nordiques (Suède, Norvège, Finlande, Danemark, Pays-Bas, Autriche, etc.)⁴.

En Afrique, également, quelques États se sont illustrés et s'illustrent encore par leurs efforts en matière de participation politique des femmes. À cet égard, le cas le plus emblématique demeure, sans conteste, celui du Rwanda, plébiscité champion du monde en la matière, en 2008, avec une représentation des femmes au sein du Parlement, évaluée à 49%⁵. En RD Congo, le cinquième alinéa de l'article 14 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011⁶ a consacré la parité homme-femme dans la gestion de la chose publique en ces termes : « L'État garantit la mise en œuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions (institutions nationales, provinciales et locales) »⁷.

Ces dispositions constitutionnelles ont été saluées par la plupart des auteurs comme un grand bond en avant sous l'angle de la représentation des femmes au sein des institutions publiques⁸. Il ne restait plus qu'au Parlement à jouer sa partition, en application de l'alinéa 6 du même article aux termes duquel « la loi fixe les modalités d'application de ces droits », en assurant la traduction du principe de la parité dans les faits.

L'adoption de la Loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales⁹ et des différentes révisions dont elle a fait l'objet successivement le 25 juin 2011¹⁰, le 12 février 2015¹¹ et le 24 décembre 2017¹², lui en ont donné l'occasion. Tous ces rendez-vous ont, cependant, été manqués les uns après les autres, la non-prise en compte du principe de la parité homme-femme dans la confection des listes électorales n'y étant assortie d'aucune sanction¹³. En conséquence, au lieu d'être une obligation, le respect de ce

4 Selon l'UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Égalité en politique : enquête auprès de femmes et d'hommes dans les parlements, Rapports et documents n°54*, Genève, UNION INTERPARLEMENTAIRE, 2008, p. 15, en 1995, dans les pays nordiques, la représentativité des femmes au sein des parlements était estimée à 36,4%. Treize ans plus tard, en 2008, elle était portée à 41,4%. Sur le retard de la France par rapport à ces pays, lire, Gisèle HALIMI, *Droits des hommes et droits des femmes. Une autre démocratie*, Montréal et Québec, Éditions Fides et Musée de la civilisation, 1995, pp. 25-29.

5 UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Égalité en politique : enquête auprès de femmes et d'hommes dans les parlements*, op. cit., p. 15.

6 *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 52^e année, numéro spécial, 1^{er} février 2011.

7 Marcel WETSH'OKONDA KOSO, *Les textes constitutionnels congolais annotés*, Kinshasa, Éditions de la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, 2010, pp. 429-522. Parenthèses ajoutées par l'auteur.

8 Jean-Louis ESAMBO Kangashe, *La Constitution du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant, 2010, p. 65 ; Ambroise KAMUKUNY Mukinayi, *Droit constitutionnel congolais*, Kinshasa, Éditions universitaires africaines, 2011, p. 318.

9 *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 47^e année, numéro spécial, 10 mars 2006.

10 *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 52^e année, numéro spécial, 20 août 2011.

11 *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 57^e année, numéro spécial, 14 juin 2016.

12 Disponible en ligne à l'adresse <http://www.presidentrdc.cd/IMG/pdf/-27.pdf>, consulté le 23 février 2018.

13 Lire l'article 13 des lois électorales susmentionnées.

principe est plutôt réduit à une simple faculté dépendant du bon vouloir des partis politiques.

L'immense espoir soulevé par l'institution, par l'adoption de la version originale de la Loi n°15/013 du 1^{er} août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité, d'un quota de trente pourcent en faveur des femmes aussi bien dans les postes électifs que dans ceux nominatifs, n'a pas tardé de s'évaporer. La raison en est qu'appelées, par le Président de la République, à apprécier la conformité à la Constitution de cet acte législatif, les sections réunies de la Cour suprême de justice (CSJ) faisant office de Cour constitutionnelle en attendant l'installation de celle-ci¹⁴, ont jugé les dispositions légales concernées inconstitutionnelles¹⁵.

À l'étai de cette décision, avec sa concision habituelle, cette juridiction a soutenu en substance que :

(...) du rapprochement des articles 12, 13 et 14, alinéa 4 de la Constitution relatifs respectivement aux principes d'égalité de tous les congolais devant la loi, de l'élimination de toute forme de discrimination en matière d'accès aux fonctions publiques et de la représentation équitable de la femme au sein des institutions nationales, provinciales et locales, il résulte que le Constituant n'a établi l'accès des femmes et des hommes aux fonctions politiques et nominatives au sein desdites institutions que sur les seuls critères d'égalité et d'équité¹⁶.

Comme on peut le constater, par le fait de la Cour, en dépit de sa consécration par la Constitution, le principe de parité homme-femme dans la gestion de la chose publique semble avoir été vidé de sa substance.

Comment en est-on arrivé là ? En guise de réponse, la présente contribution se propose de souligner que, par l'interprétation qu'il fait de la loi fondamentale, le juge constitutionnel peut en assurer le respect ou mettre son application en échec. Ce qui en fait une question cruciale. Dans le cas d'espèce, c'est la lecture pour le moins sélective de la Constitution (I), réduite à sa seule lettre, au détriment de son esprit (II), qui est à la base de l'atteinte portée à l'effectivité du droit des femmes à la participation politique.

1. Lecture sélective de la Constitution

Comme précédemment indiqué, selon l'arrêt sus indiqué, la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour n'aurait pas consacré le principe de la parité homme-femme dans la gestion de la chose publique. Seuls les principes d'égalité et d'équité y seraient contenus.

14 Article 223 de la Constitution du 18 février 2006.

15 Par sa Décision Quotas par sexe I du 18 novembre 1982, le Conseil constitutionnel français avait réservé le même sort à une loi instituant un quota en faveur des femmes dans le cadre des élections municipales. Lire à ce sujet, Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Paris, 11^e édition, Dalloz, 2001, pp. 541-542.

16 CSJ, 24 janvier 2014, RConst.274/TSR, 4^e feuillet, inédit.

La CSJ en a tiré les conséquences qui s'imposent en censurant toutes les dispositions de la loi de mise en œuvre des droits de la femme et de la parité consacrant un quota de trente pourcent en faveur des femmes au sein des institutions publiques¹⁷. Le moins qu'on puisse dire c'est que, à travers une telle façon de voir les choses, la CSJ a manifestement mutilé la loi fondamentale dont elle constitue pourtant la gardienne. Sans raison apparente, elle a ainsi préféré fermer les yeux sur l'alinéa 5 de l'article 14 de ce texte juridique.

Dans sa requête en appréciation de la conformité à la Constitution de la loi litigieuse, le Président de la République avait déjà donné le ton en passant ces dispositions constitutionnelles sous silence, se contentant d'inviter la juridiction à n'avoir égard qu'aux articles 6, alinéa 2¹⁸, 12¹⁹ et 13²⁰ de la Constitution. Dès lors, la question qui se pose est celle de savoir si, de peur d'être accusée de n'avoir pas respecté sa saisine, la Cour n'avait pas jugé bon de se borner à répondre à la question exacte qui lui était posée par le Chef de l'État, c'est-à-dire d'apprécier la conformité de la loi soupçonnée d'inconstitutionnalité aux seuls articles de la Constitution visés par lui.

La réponse à cette interrogation semble négative pour deux raisons au moins. D'abord, contrairement aux autres juridictions, le juge constitutionnel est habilité à statuer « *ultra petita* ». En d'autres termes, il est fondé à excéder sa saisine, c'est-à-dire à apprécier la conformité de l'ensemble des dispositions d'une loi qui lui est déférée et non seulement celles dont la constitutionnalité est expressément mise en doute²¹. En outre, son contrôle se réalise au regard de l'intégralité de la Constitution et non des seules dispositions de celles-ci évoquées par les auteurs des requêtes en inconstitutionnalité.

Ensuite et confirmant cette position doctrinale, dans l'espèce, la CSJ a apprécié la conformité de la loi de mise en œuvre des droits des femmes et de la parité à l'article 14, alinéa 4 de la Constitution non évoqué par le Président de la République. En revanche, elle n'a pas jugé bon de se référer à l'alinéa 6 de la loi fondamentale pourtant cité expressément par celui-ci.

Pourquoi la Cour s'est-elle alors bornée à apprécier la conformité de la loi à l'article 14, alinéa 4, sans tenir compte de l'alinéa 5 du même article

17 La position de la Cour serait compréhensible si elle avait reproché à la loi de consacrer le quota de trente pourcent au lieu de la parité qui est aussi un quota, mais de cinquante pourcent.

18 Aux termes desquels : « Tout congolais jouissant de ses droits civils et politiques a le droit de créer un parti politique ou de s'affilier à un parti de son choix. Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage, au renforcement de la conscience nationale et à l'éducation civique (...) ».

19 Qui dispose que : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Toutefois, la jouissance des droits politiques est reconnue aux seuls congolais, sauf exception établie par la loi ».

20 « Aucun congolais ne peut, en matière (...) d'accès aux fonctions publiques ni en aucune autre matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire (...) ».

21 Philippe Ardant et Bertrand MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 26^e année, LGDJ, 2014, pp. 116-117 ; Michel de VILLIERS et Armel Le DIVELLE, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, 9^e édition, Sirey, 2013, p. 327.

qui s'avère le plus pertinent en ce qu'il traite directement de la matière relative à la représentation des femmes au sein des institutions nationales, provinciales et locales²² ? La question reste posée.

À l'évidence, si elle n'avait pas arrêté le cheminement de sa pensée au milieu de la route, la Cour aurait réalisé qu'au lieu de deux principes, le constituant congolais a plutôt superposé trois principes en matière de participation politique, en général, singulièrement celle des femmes : le principe de l'égalité (article 12) avec son corollaire, le principe de non-discrimination en matière d'accès aux fonctions publiques (article 13), le principe d'équité²³ (article 14, alinéa 4) et le principe de la parité homme-femme dans la gestion de la chose publique (article 14, alinéa 5). Face à cet état de choses, elle aurait alors assumé ses responsabilités de garant par excellence des droits fondamentaux²⁴ pour tirer la situation au clair en indiquant, au besoin, lequel de ces trois principes devrait prévaloir.

La clé de l'énigme réside, à notre humble avis, dans la lecture de « la Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution²⁵ ». Ce qui passe par la prise en compte de toutes les dispositions pertinentes de celle-ci, sans oublier son exposé des motifs. De la lecture de celui-ci, il s'avère que « répondant aux signes du temps, l'actuelle Constitution a introduit une innovation de taille en formalisant la parité homme-femme²⁶ ». Que celle-ci constitue la seule innovation que le constituant a jugé bon de mettre en exergue au fronton de son œuvre démontre à suffisance l'importance qu'il y a attaché.

Le fait, pour la CSJ, de prétendre qu'elle n'y est pas contenue ne constitue pas seulement un objet de curiosité. Il a abouti, également, à la révision, par des voies non autorisées par le constituant²⁷, de la Constitution au lieu de garantir sa suprématie, non seulement dans sa lettre mais aussi et surtout dans son esprit.

22 Selon ISMAILA MADIOR FALL, *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, CREDILA, pp.412-414, Le Conseil constitutionnel serait tombé dans le même piège, dans sa décision n° 97/2007 du 27 avril 2007, en déclarant la loi instituant la parité sur les listes des candidats aux législatives inconstitutionnelle alors que celle-ci est autorisée expressément par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, partie intégrante de la Constitution en vigueur à l'époque.

23 Définie par Antoine CARON (édit.), *Le petit Larousse illustré*, Paris, Larousse, 2011, p. 415 comme « la vertu de celui qui possède un sens naturel de la justice ou encore comme la justice naturelle ou morale », cette notion n'est pas juridique. Elle n'emporte aucune contrainte précise. Elle ne peut non plus être confondue avec l'égalité qui est une notion juridique.

24 L'article 150 de la Constitution érige le pouvoir judiciaire, y compris la Cour constitutionnelle qui en fait partie intégrante en garant des droits fondamentaux.

25 L'expression est de Georges Vedel, cité par Francis DELPEREE, « Le Conseil constitutionnel : état des lieux », *Le Conseil constitutionnel*, *Pouvoirs*, n°105, p. 8.

26 Marcel WETSH'OKONDA KOSO, *Les textes constitutionnels congolais annotés*, op. cit., p. 430.

27 Séverin ANDZOKA Atsimou, « La participation des juridictions constitutionnelles au pouvoir constituant en Afrique », in *Revue française de droit constitutionnel*, n°110, 2017/2, p. 282 ; Edith EMMANUEL, « Le pouvoir normatif de la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud », in *Revue de droit public*, n°6, 2015, pp. 1591-1592.

2. Réduction de la Constitution à sa seule lettre

Dans une contribution antérieure²⁸, l'auteur de ces lignes était parvenu à la conclusion selon laquelle la Cour constitutionnelle congolaise a adopté une conception somme toute restrictive de la Constitution²⁹. Tout se passe comme si, pour cette juridiction, celle-ci se limitait à sa lettre, c'est-à-dire aux deux cent vingt-neuf articles qu'elle comporte. En revanche, l'esprit de la loi fondamentale n'existe pas. En tout cas, trop peu d'efforts sont fournis pour le dégager.

Il résulte de la première partie de la présente étude que, dans le cas de l'arrêt qui nous occupe, même la lettre de la Constitution n'a été exploitée qu'en partie par la CSJ, avec les conséquences fâcheuses décriées quant à la cause de la participation politique des femmes.

Tel ne serait pas le cas si, rompant avec sa traditionnelle « obsession textuelle »³⁰, la CSJ cette juridiction s'était efforcée de chercher l'esprit de la loi fondamentale tel qu'il se dégage notamment du contexte particulier dans lequel celle-ci a été élaborée et des engagements internationaux de la RD Congo.

2.1. Méconnaissance du contexte particulier d'élaboration de la Constitution du 18 février 2006

Le contexte dans lequel la Constitution du 18 février 2006 a été élaborée est marqué, entre autres, par l'échec de la technique de la quête de l'égalité homme-femme en droit et devant la loi (égalité formelle). Ce qui a motivé la substitution de ladite technique par celle de la recherche de l'égalité homme-femme par le droit (égalité réelle).

Égalité en droit et devant la loi

L'égalité en droit et devant la loi entre les hommes et les femmes et son corollaire, l'interdiction de la discrimination en matière d'accès aux fonctions publiques, constituent des constantes du droit constitutionnel congolais. C'est l'article 2 de la Loi fondamentale du 17 juin 1960 relative aux libertés publiques qui a donné le ton en la matière en ces termes : « Tous les habitants du Congo sont libres et égaux en dignité et en droit. La jouissance des droits politiques est toutefois réservée aux congolais sauf les exceptions établies par la loi »³¹.

Plus explicitement, l'article 13 de la Constitution du 1^{er} août 1964 dispose que : « Tous les congolais sont égaux devant la loi et ont droit à une égale

28 Marcel WETSH'OKONDA KOSO, « Le bloc de constitutionnalité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo », in *Annuaire congolais de justice constitutionnelle*, Volume 2, 2017, pp. 125-154.

29 Marcel WETSH'OKONDA KOSO, « Le "bloc de constitutionnalité" dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo », in *Annuaire congolais de justice constitutionnelle*, Volume 2, 2017, pp. 125-154.

30 *Op. cit.*, p. 148.

31 *Idem*, p. 69.

protection des lois ». Quant à l'article 14 du même texte juridique, il se lit de la manière suivante :

Aucun congolais ne peut, en matière d'éducation et d'accès aux fonctions publiques dans la République, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte d'une loi ou d'un acte du pouvoir exécutif en raison de sa religion, de son appartenance tribale, de son sexe, de son ascendance, de son lieu de naissance ou de sa résidence.

Des dispositions similaires se retrouvent dans les autres textes constitutionnels congolais, notamment les articles 5 de la Constitution du 24 juin 1967, 11 et 12 de l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de la transition adoptée, en 1992, par la Conférence nationale souveraine, 12 de la Loi n°93-001 du 2 avril 1993 portant Acte constitutionnel harmonisé relatif à la période de la transition, 11 de l'Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994 et 17 de la Constitution de la transition du 4 avril 2003.

En fait, ces dispositions constitutionnelles ont permis à la RD Congo de marquer quelques pas sur le chemin de l'amélioration de la participation de la femme au sein des institutions publiques. À titre d'exemple, pour la première fois dans l'histoire de ce pays, les femmes ont participé, autant que les hommes, au référendum constitutionnel des 4 au 24 juin 1967³². Sophie Kanza, la première femme congolaise à être nommée ministre, l'avait été une année auparavant³³.

Ces quelques faits, cités parmi tant d'autres, ne devraient pas, cependant, occulter la faiblesse de la participation politique des femmes sous l'empire de tous les textes constitutionnels susvisés. À titre d'exemple, en 1996, seules 699 femmes sur 3800 siégeaient au Parlement, soit un taux de représentation de 5,4%³⁴. La même année, le Gouvernement était composé de 45 personnes, dont 2 femmes, soit, 4, 4%. De là la nécessité d'une « ingénierie constitutionnelle » alternative pour améliorer la représentation des femmes au sein des institutions de l'État.

Représentation équitable de la femme au sein des institutions

La technique de l'égalité formelle ayant montré ses limites en matière de promotion de la représentation des femmes au sein des institutions, l'heure était venue pour le constituant d'explorer d'autres pistes. C'est ce qui se dégage de l'article 51 *in fine* de la Constitution de la transition du

32 NIMY MAYIDIKA NGIMBI, « Droits humains et révolution en République du Zaïre », in SAKOMBI INONGO (dir.), *Mélanges pour une révolution*, Kinshasa, Éditions Lokole, 1987, p. 214.

33 Dieudonné AGBUAMA Motingia, *Le dictionnaire biographique des cadres de l'État indépendant du Congo/ Congo Belge/Congo-Zaïre. Biographie de ceux qui ont marqué l'histoire politique, économique, culturelle, diplomatique, humanitaire, militaire, sociale de la RDC*, Kinshasa, se, 2008, p. 292.

34 Odette BOLIE NONKWA Mubiala, *Évaluation de l'état d'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme en République démocratique du Congo*, Kinshasa, 2^e édition, se, 1996, p. 27.

4 avril 2003 aux termes duquel : « La femme a droit à une représentation significative au sein des institutions nationales, provinciales et locales ».

La volonté du constituant d'approfondir la représentation des femmes au sein des institutions publiques et de l'élargir en l'assurant à tous les échelons de la pyramide du pouvoir, que ce soit celui national, provincial ou local, est suffisamment claire pour passer inaperçue. Pourtant, elle n'a pas suffi ni ne pouvait l'être pour booster la représentation des femmes au sein des institutions de l'État.

Avec 3 femmes sur 120 personnes (2,5%) au Sénat contre 60 sur 500 (12%) à l'Assemblée nationale et 8 sur 61 (13,12%) au Gouvernement, en matière de représentation des femmes au sein des institutions politiques³⁵, l'article 51 de la Constitution de la transition de 2004 à 2006 a accouché d'une souris³⁶.

Il ne pouvait en être autrement lorsqu'on sait que l'expression de « représentation significative » qui y est utilisée a fait l'objet d'autant d'interprétations que les institutions chargées d'en assurer la mise en œuvre. Dès lors, pourquoi ne pas chercher des recettes plus adéquates pour améliorer la représentation des femmes au sein des institutions publiques ?

Parité homme-femme dans la gestion de la chose publique

C'est manifestement après avoir tiré les leçons de l'expérience malheureuse de la transition que la Constitution du 18 février 2006 a jugé bon de faire le saut décisif consistant à consacrer le principe de la parité, c'est-à-dire l'impératif de la représentation des hommes et des femmes, au sein des institutions publiques, à raison de cinquante pourcent pour ceux-là et cinquante pourcent pour celles-ci. Plus que jamais, les obligations de l'État sont aussi précises que contraignantes³⁷. Ce que les engagements internationaux du pays exigent depuis près de deux décennies.

2.2. Méconnaissance des engagements internationaux de la RD Congo

Les engagements internationaux de la RD Congo ne sont pas étrangers à la consécration constitutionnelle, par la RD Congo, du principe de la parité homme-femme dans la gestion de la chose publique. À cet égard, deux instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de l'homme au moins méritent particulièrement d'être mentionnés. Le premier, adopté sous les auspices des Nations Unies est la Convention internationale sur

35 Dominique René M. BASSINGA, *Les perspectives spécifiques dans l'Accord inclusif, dans la Constitution de la transition et dans le projet de constitution de la troisième République démocratique du Congo tel qu'adopté par le Parlement le 13 mai 2005*, p. 5 (inédit).

36 Sauf pour la Commission vérité et réconciliation qui, en application de sa loi organique du 30 juillet 2004, avait atteint le taux de représentation des femmes de l'ordre de trente pourcent. Ce qui constitue une preuve éloquent de l'efficacité de la technique du quota.

37 Marcel WETSH'OKONDA KOSO, *Les perspectives des droits de l'homme dans la Constitution congolaise du 18 février 2006*, Kinshasa, Éditions de la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, 2006, p. 31.

l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, ratifiée par la RD Congo depuis le 17 octobre 1986. Pour illustration, citons l'article 7, paragraphe 1, a), de cet instrument juridique international qui impose aux États parties l'obligation de

(...) prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurer, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit : de voter à toutes les élections et tous les référendums publics et être éligibles à tous les organes publics et exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement (...)³⁸.

Encore plus explicite, le second, à savoir le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les droits des femmes dispose, en son article 9, 1, b) que

Les États entreprennent des actions positives spécifiques pour promouvoir la gouvernance paritaire des femmes dans la vie politique de leur pays, à travers une action affirmative, une législation nationale et d'autres mesures de nature à garantir que : (...) les femmes soient représentées en parité avec les hommes et à tous les niveaux, dans les processus électoraux³⁹.

Comme Ambroise Kamukuny l'a relevé, ces dispositions juridiques n'ont pas manqué d'exercer leur influence sur le constituant du 18 février 2006⁴⁰ au point de l'amener à emboîter le pas à la Belgique⁴¹, à la France⁴² et au Rwanda⁴³, par exemple, qui avaient précédé la RD Congo sur la voie de la consécration du principe de la parité homme-femme dans la gestion de la chose publique.

Sans nécessairement s'engager dans le débat sur la valeur juridique des traités internationaux dans l'ordre juridique congolais et plus précisément celui de savoir si lesdits traités ont une valeur constitutionnelle et relèvent, par conséquent, du bloc de constitutionnalité ou non⁴⁴, la CSJ aurait gagné à en tenir compte lors de l'examen de la constitutionnalité de la loi de mise

38 *Instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par la République démocratique du Congo*, 43^e année, numéro spécial, 5 décembre 2002, p. 118.

39 SA, Recueil de documents clés de l'Union africaine relatifs aux droits de l'homme, Pretoria, Pretoria University Law Press, 2013, p. 68.

40 Ambroise KAMUKUNY Mukinay, « La Constitution de la transition congolaise à l'épreuve du constitutionnalisme », in Sayeman BULA-BULA (dir.), Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise. Liber Amicorium Marcel Antoine Lihau, Bruxelles et Kinshasa, Bruylant et Presses de l'Université de Kinshasa, 2006, p. 179.

41 Lire à ce sujet Jean-Louis ESAMBO Kangashe, *La Constitution du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, op. cit., p. 65 ; Françoise LEURQUINE-De VISSHER, « Article 10 », in Marc VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge. Lignes & interlignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 47-50.

42 Voir note 4.

43 Voir note 3 ; André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Bruxelles, Académie Bruylant, 2010, p. 34.

44 Marcel WETSH'OKONDA KOSO, « Le "bloc de constitutionnalité" dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo », in *Annuaire congolais de justice constitutionnelle*, op. cit., pp. 137-140.

en œuvre des droits des femmes et de la parité. Ce qui lui aurait permis de comprendre que si les dispositions constitutionnelles relatives aux principes de l'égalité, de non-discrimination et d'équité sont d'application générale, il n'en va pas de même de celles, spéciales, en rapport avec la parité, qui concernent particulièrement les femmes.

En conséquence, en application du principe selon lesquelles « les lois (dispositions) spéciales dérogent à celles générales », le conflit apparent entre les articles 12 et 13 de la Constitution, d'une part et, d'autre part, celles de l'article 14 du même texte juridique devrait être tranché en faveur des dernières.

Dans le même ordre d'idées, la Cour aurait certainement compris qu'un « compromis dilatoire⁴⁵ » s'est dégagé à l'Assemblée nationale, rédactrice du projet de Constitution mué, après son adoption par voie de référendum, en Constitution de la Troisième République entre les tenants de la parité homme-femme dans la gestion de la chose publique (Article 14, alinéa 5 de la Constitution) et leurs collègues qui n'étaient pas (vraiment) acquis à cette cause (Article 14, alinéa 4 de la même Constitution).

L'expression de « compromis dilatoire » s'explique par le fait qu'en reprenant les formulations soutenues par les uns et les autres dans la Constitution, tous les camps en présence pouvaient et croyaient effectivement avoir remporté la bataille qui les avaient opposés. Il était pourtant clair que l'affrontement entre les deux positions rivales ne manquerait pas d'être relancé à l'avenir.

C'est ce qui est arrivé lors de l'examen et de l'adoption tour à tour de la loi électorale, tant dans sa version originale que dans les trois révisions dont elle a fait l'objet, mais, aussi, de la loi de mise en œuvre des droits des femmes et de la parité. Finalement, faute de compromis véritable lors de l'adoption de la loi fondamentale, c'est à la CSJ qu'est revenue la lourde responsabilité de trancher la controverse entre les partisans et les détracteurs de la parité homme-femme dans la gestion de la chose publique.

L'interprétation systématique ou holistique combinée à celle téléologique ou finaliste de la Constitution privilégiées par nombre de Cours constitutionnelles contemporaines, notamment celles de l'Afrique du Sud et du Bénin aurait ainsi permis à la CSJ de privilégier l'esprit de celle-ci tel qu'explicité dans les lignes qui précèdent⁴⁶. Pour avoir procédé à une

45 L'expression est de Carl SHMITT, *La théorie de la Constitution*, Paris, PUF, pp. 165-166, cité par Nadia AKACHA, « Les techniques de participation du juge constitutionnel à la fonction constituante », in RAFAA BEN ACHOUR (dir.), *Le droit constitutionnel normatif. Développements récents*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 138.

46 ABDOULAYE SOMA, *La Constitution du Burkina Faso augmentée et mise à jour de la Charte de la transition et des réformes constitutionnelles 2015 sous le régime de la transition*, Ouagadougou, Collection SBDC, 2016, pp. 75-76 ; André MBATA MANGU, « Inconstitutionnalité d'un troisième mandat présidentiel. Leçons de la Cour constitutionnelle du Bénin à d'autres Cours constitutionnelles africaines », *Revue africaine de la démocratie et de la gouvernance*, Volume I, n°4, p. 144 ; Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue électronique Afrilex*, n°3/2003, pp. 161-163.

lecture de la loi fondamentale méconnaissant l'alinéa 5 de l'article 14 de la Constitution et l'esprit de la Constitution, la juridiction est parvenue à la solution contraire.

Le principe de la parité homme-femme dans la gestion de la chose publique semble avoir été vidé de sa substance. Ce qui n'est pas étranger à la faible amélioration de la représentation des femmes au sein du Parlement, de 1996 à 2018 illustrée par le tableau suivant⁴⁷.

Tableau relatif à l'évolution de la représentation des femmes au sein des institutions publiques⁴⁸

	1996	2005	2007	2012	2018
Assemblée nationale	5,4%	2,5%	8,4%	9,8%	9,8%
Sénat	-	2,5%	4,6%	4,6%	4,6%
Gouvernement	4,4%	13,1%	15%	22%	10%

En guise de conclusion, il y a lieu de noter que les droits politiques des femmes, singulièrement leur représentation au sein des institutions politiques nationales, provinciales et locales soulèvent une multitude d'interrogations : quelle en serait la valeur ajoutée ? Qu'en est-il de la nature des stratégies les plus indiquées à mettre en œuvre pour y parvenir ? Faudrait-il investir dans la sensibilisation de l'opinion, le renforcement des capacités des femmes ou le financement de leurs activités politiques ? La solution résiderait-elle plutôt dans la combinaison de l'ensemble de ces stratégies ? La liste n'est pas limitative.

Certes, toutes ces questions ne sont pas dénuées de pertinence. Elles méritent, au contraire, d'être approfondies. Tel n'était pas, cependant, l'objectif de la présente contribution qui s'est plutôt limitée à l'interprétation que la CSJ a faite, dans son arrêt du 24 janvier 2014, des dispositions constitutionnelles relatives à la représentation des femmes au sein des institutions publiques. Alors que la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour consacre la parité homme-femme dans la gestion de la chose publique, bien que de manière pour le moins ambiguë, dans la mesure où il y est également fait état de l'équité entre les hommes et les femmes dans la gestion de la chose publique, ledit arrêt a créé l'évènement en affirmant le contraire. Il ne s'agit là que d'une conséquence logique d'une interprétation superficielle de la Constitution méconnaissant, par ailleurs, l'esprit de celle-ci. Il ne reste plus qu'à émettre le vœu de voir la Cour constitutionnelle installée depuis le 4 avril 2015 se garder de procéder à une interprétation similaire de la Constitution à l'avenir. La protection efficace des droits fondamentaux est notamment à ce prix. ■

⁴⁷ On notera en passant que la nomination, spécialement au sein des gouvernements Matata (22%), Gizenga (15%) et Bruno Tshibala (10%), s'est révélée plus favorable à la représentation des femmes que le Gouvernement.

⁴⁸ Source : l'auteur.