

VERS L'ÉMERGENCE D'UNE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ?

Introduction

Marcel WETSH'
OKONDAKOSO

Avocat au Barreau de
Kinshasa/ Gombe.
Doctorant en Droit
à l'Université de
Kinshasa.
marcwetshk@yahoo.fr

Définie, par Abraham Lincoln, comme « le pouvoir du peuple, par le peuple et pour le peuple¹ », la démocratie connaît plusieurs modèles. On distingue, généralement, sur la base des procédures de participation du peuple à la gestion de la chose publique, la démocratie directe ou impérative ; celle indirecte ou représentative ; et la semi-directe². Il est également fait état des démocraties constitutionnelle, continue, participative, etc.

Dans la démocratie directe, le peuple lui-même, sans intermédiaire, exerce directement le pouvoir politique³. Il en est, en même temps, le titulaire et le détenteur. Démocratie authentique, s'il en est, elle n'est, cependant, possible, que dans des sociétés aux dimensions réduites où tous les membres peuvent se réunir à un endroit pour prendre les décisions importantes engageant le destin commun. Tel était le cas, notamment, en Grèce antique, plus précisément à Athènes, à l'époque de Périclès. Il en va de même, aujourd'hui, dans certains cantons suisses (Glaris, Unterwald et Appenzel)⁴.

En revanche, aussi intéressante soit-elle, cette forme de gouvernement s'avère, sinon impossible, du moins difficile à mettre en place dans une société beaucoup plus grande. Comment, dans cette hypothèse, réunir un nombre élevé de citoyens et les amener à prendre des décisions ?

La voie de sortie, empruntée par la quasi-totalité des États contemporains, réside dans la démocratie indirecte ou représentative. Faute de pouvoir exercer

1 Jean-Marie DENQUIN, « Démocratie », in Joël Andriantsimbazovina, Hélène GAUDIN, Jean-Pierre MARGUÉNAUD, Stéphane RIALS et Frédéric SUDRE (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2012, p. 263 ; Olivier GOHIN, *Droit constitutionnel*, Paris, Lexis Nexis, 2010, pp. 239-240.

2 Jean-Marie DENQUIN, « Démocratie », *op. cit.*, p. 264.

3 Jean-Claude ZARKA, *Introduction au droit constitutionnel*, 5^e édition, Paris, Ellipses, 2014, pp. 83-85 ; Michel De VILLIERS et Armel Le DIVELLE, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, 9^e édition, Sirey, 2013, p. 119 ; Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, 10^e édition, PUF, 2014, p. 324.

4 Jean-Claude ZARKA, *Introduction au droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 85.

directement le pouvoir politique, le peuple n'a d'autre choix que celui de désigner des représentants appelés à le faire en son nom⁵. Dès lors, le titulaire du pouvoir politique se démarque de son détenteur. Si celui-là ne change pas et reste toujours le même, il n'en va pas de même pour celui-ci à qui il est confié un mandat d'une durée déterminée, susceptible de renouvellement ou non.

Dans le même ordre d'idées, le pouvoir du peuple est, matériellement ou substantiellement, illimité, sous réserve du respect du droit international tandis que celui des représentants connaît des limites, peu importe que le mandat de ceux-ci soit impératif (c'est-à-dire qu'il doit respecter les directives données par le peuple à la lettre sous peine de destitution) ou représentatif (c'est-à-dire qu'il jouit d'une marge de manœuvre plus ou moins importante pour interpréter la volonté du peuple).

L'un des plus grands dangers qui guette cette forme de gouvernement, surtout lorsque les représentants du peuple jouissent d'un mandat représentatif, est celui de voir les représentants ou les mandataires imposer leur volonté propre au lieu de suivre la volonté du peuple ou du mandant. Dès lors, il ne reste plus à celui-ci qu'à leur retirer sa confiance lors des échéances électorales. On aboutit, par conséquent, à une situation paradoxale telle que, souverain, sur le plan des principes, le peuple ne l'est, en réalité, que tous les cinq ans. Sa souveraineté est ainsi, le reste du temps, confisquée par ses représentants. La démocratie indirecte dégénère, ainsi, dans la dictature des représentants.

C'est pour faire face à cet état des choses et sauver la démocratie du régime représentatif – qui ne l'est pas – que de nouvelles formes de démocratie ont été imaginées : démocratie semi-directe dans laquelle, au moyen, entre autres, du référendum, le peuple partage l'exercice du pouvoir politique avec ses représentants⁶ ; démocratie constitutionnelle dans laquelle, sous peine de sanction par le juge constitutionnel, les représentants du peuple n'expriment la volonté générale que dans le respect de la Constitution⁷ ou encore démocratie participative dans laquelle, tout en s'en remettant à ses représentants pour l'exercice du pouvoir politique, le peuple ne s'en ménage pas moins la possibilité d'y contribuer au moyen des techniques aussi multiples que variées comme l'information, la consultation, les enquêtes⁸, etc.

L'observation de l'évolution politique congolaise des dix dernières années révèle que c'est l'émergence de ce modèle de démocratie qu'un certain nombre de faits marquants semble annoncer ; celle représentative, consacrée par la Constitution, ayant montré ses limites. Mais ce modèle se heurte, cependant, à un certain nombre d'obstacles.

5 Michel De VILLIERS et Armel Le DIVELEEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op. cit., p. 119 ; Jean-Marie DENQUIN, « Démocratie », op. cit., p. 265.

6 Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 324 ; Michel De VILLIERS et Armel Le DIVELEEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op. cit., p. 119.

7 Pour paraphraser le Conseil constitutionnel français dans sa décision du 23 août 1985, évoquée par Thierry DEBARD, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op. cit., p. 421.

8 Guy CARCASSONNE, *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Éditions du Seuil, 2014, pp. 65-66 ; Thierry Debard, *Idem*, pp. 143-144.

I. Quelques faits annonciateurs de l'émergence de la démocratie participative

Les faits avant-coureurs de l'émergence, en RD Congo, de la démocratie participative, peuvent s'observer tant au niveau central que provincial et local. Nous n'en donnerons que quelques exemples en focalisant notre attention sur le premier et le dernier niveau.

Au niveau central

Convaincu que les crises politiques récurrentes qui émaillent l'histoire de la RD Congo trouvent leurs causes, entre autres, dans le déficit de légitimité tant des institutions de l'État que de leurs animateurs, le constituant du 18 février 2006 s'est résolu d'y faire face en mettant en place un nouvel ordre politique fondé sur la désignation des dirigeants par la voie des élections libres, pluralistes, démocratiques, transparentes et crédibles⁹.

Ces consultations électorales concernent les députés¹⁰ et les sénateurs¹¹, membres du pouvoir législatif, mais aussi, le Président de la République¹², chef de l'exécutif, le mandat des uns et des autres étant représentatif¹³ et d'une durée de cinq ans¹⁴, renouvelable une seule fois pour le Chef de l'État¹⁵.

Aux députés et sénateurs sont dévolus l'élaboration des lois et le contrôle du Gouvernement, des entreprises publiques ainsi que des établissements publics¹⁶ tandis que le Président de la République contribue, aux côtés du Gouvernement, dirigé par le Premier ministre¹⁷, à l'exécution des lois¹⁸.

Comme on peut le constater, c'est la démocratie représentative qui est, formellement, consacrée encore que l'institution du référendum, en matière constitutionnelle et, éventuellement aussi, en matière législative, pourrait incliner à penser à une démocratie semi-directe¹⁹.

L'examen des réalités politiques²⁰, singulièrement de la pratique parlementaire indique, cependant, des faits, quoi qu'en soit ponctuels et timides, de nature à faire penser à un glissement progressif vers la démocratie participative et ce, tant en matière d'initiative de loi qu'en ce qui concerne ce qu'on pourrait qualifier de veto législatif.

9 Lire l'exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006.

10 Article 101 de la Constitution du 18 février 2006.

11 Article 104 de la même Constitution.

12 Articles 70, 71, 72 et 73 de la même Constitution.

13 Articles 101 et 104 de la même Constitution.

14 Articles 70, 103 et 105 de la même Constitution.

15 Articles 70 et 220 de la Constitution.

16 Article 100 de la même Constitution.

17 Article 90 de la même Constitution.

18 Article 92 de la même Constitution.

19 Lire à ce sujet, Marcel WETSH'OKONDAKOSO, « La pratique du référendum en République démocratique du Congo : entre usage marginal et « déviation plébiscitaire », in *Revue congolaise d'analyse des politiques et pratiques électorales*, Hors-série, 2017, pp. 107-125.

20 L'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles par les Groupes thématiques sectoriels semblent confirmer l'évolution en cours vers la démocratie participative. Elles ne retiendront pas, cependant, l'attention dans cette étude ; une étude postérieure y sera consacrée.

S'agissant du premier point, la Constitution, complétée par les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, détermine la procédure législative. Celle-ci va de l'initiative parlementaire à la promulgation des lois en passant, tour à tour, par l'examen des projets et des propositions de loi en plénière et/ou au sein d'une commission parlementaire ou il peut faire l'objet d'un ou de plusieurs amendements et leur adoption.

De l'analyse des mêmes instruments juridiques, il s'avère que, sous réserve du droit reconnu aux experts d'apporter les éclaircissements dont ceux-ci peuvent avoir besoin²¹, seuls les membres du Gouvernement et les parlementaires (députés et sénateurs) ont voix au chapitre.

Il n'empêche que, dans les faits, dérogeant à cette règle, l'adoption de plusieurs lois a bénéficié de la contribution substantielle du peuple agissant par l'entremise des associations de la société civile qui, tout au moins dans certains cas, en sont les initiateurs réels. Tel est le cas, notamment, des lois relatives à la répression des violences sexuelles²², de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante, de la loi organique portant statut des magistrats ainsi que de la loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature²³. Parlant des premières lois citées, l'auteur relevait, dans une étude antérieure, que

(leur) genèse (...) se trouve dans le travail des ONG militant pour la cause de la femme et les ONG des droits humains des provinces de l'Est fortement touchées par les violences sexuelles.

En 2003, celles-ci ont, en concertation, rédigé une proposition de loi réprimant les violences sexuelles, ce qui fut suivi par des consultations régionales sur leur initiative²⁴.

Celle-ci n'aurait pu aboutir si elle n'avait pas bénéficié, par la suite, du concours de plusieurs autres acteurs, nationaux et internationaux, officiels et privés, à commencer par l'honorable Aurélie Bitondo qui avait endossé les textes auxquels elle avait abouti et les experts de la société civile qui les ont défendus au Parlement²⁵. La conjugaison des efforts des mêmes acteurs a facilité l'adoption des autres lois sus évoquées.

Le second point s'avère encore plus révolutionnaire. Constitutionnellement parlant, seul le Président de la République a la faculté, en oppo-

21 Lire notamment l'article 72, alinéa 4 du Règlement intérieur du Sénat.

22 Il s'agit des Loi n°06/018 du 20 juillet 2006 modifiant et complétant le Décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal congolais et 06/019 de la même date modifiant et complétant le Décret du 6 août 1959 portant Code de procédure pénal, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 50^e année, numéro spécial, 25 mai 2009.

23 Thierry VIRCOULON, « Réforme de la justice : réalisations, limites et questionnements », Theodore Trefon (dir.), *Réforme au Congo (RDC). Attentes et illusions*, Tervuren et Paris, Musée royal de l'Afrique centrale et L'Harmattan, 2009, p.91.

24 GLOBAL RIGHTS, *Une loi sur la répression des violences sexuelles : de quoi s'agit-il ? Texte d'orientation sur l'avant-projet de loi portant modification du Code pénal congolais, du Code de procédure pénale et du Code de l'organisation et de la compétence judiciaire*, Kinshasa, Global Rights, 2006, pp. 4-5.

25 GLOBAL RIGHTS, *Connaître les nouvelles lois relatives à la répression des violences sexuelles : mettons fin à l'impunité*, Kinshasa, Global Rights, 2007, pp. 7-8.

sant son veto, de mettre en échec la volonté des représentants du peuple exprimée à travers l'adoption d'une loi. Concrètement, il peut, dans un délai de quinze jours, à dater de sa transmission, demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat une nouvelle délibération de la loi litigieuse ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée. Toutefois, le texte soumis à une seconde délibération peut être adopté tel quel ou moyennant quelques modifications²⁶.

La date du 21 janvier 2015 restera à jamais marquée en lettres d'or dans l'histoire politique du Congo en ce qu'elle marque le droit qu'à l'instar des autres peuples africains qui ont réussi à faire échec aux tentatives de tripatouillage des Constitutions, le peuple congolais s'est arrogé de s'opposer à l'adoption de la loi (électorale)²⁷.

Le moins qu'on puisse dire est qu'en prenant, de plus en plus, l'initiative des lois tout en faisant échec aux initiatives de lois jugées inopportunes émanant de ses représentants, le peuple congolais exprime sa désaffection à l'égard de la démocratie représentative à laquelle il veut substituer celle participative. La gouvernance locale n'échappe pas à cette tendance lourde de la vie politique.

Au niveau local

Au niveau local, la Constitution du 18 février 2006 a institué trois entités territoriales décentralisées, à savoir la commune, le secteur et la chefferie, jouissant toutes de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques²⁸.

Concrètement, les affaires locales sont gérées, respectivement, par le conseil communal et le collège exécutif communal, pour la commune, ainsi que le conseil de secteur ou de chefferie et le collège exécutif de secteur ou de chefferie, pour le secteur ou la chefferie.

Les animateurs du conseil communal et du conseil de secteur ou de chefferie sont élus au suffrage universel direct tandis que ceux du collège exécutif communal et du collège exécutif du secteur ou de chefferie le sont au suffrage universel indirect. Consacrée au sommet de l'État, la démocratie représentative l'est ainsi, également, à la base.

L'effort d'élargissement et de consolidation de la démocratie ainsi fourni par le constituant a-t-il posé les bases de la démocratie participative à la base préconisée lors du processus d'élaboration de la Constitution en vigueur ? Ce qui est sûr, c'est que quelques initiatives prises par les associations de la société civile semblent favorables à l'avènement, à terme, de celle-ci. Tel est le cas des Cellules locales de contrôle citoyen de

26 Article 137 de la Constitution.

27 Lire à ce sujet, Ghislain THIKENDWA Matadi, « Loi électorale et événements des 19, 20 et 21 janvier 2015 à Kinshasa. Quelles leçons en tirer ? », in *Congo-Afrique* (février 2015), n°492, pp. 150-153.

28 Article 3 de la Constitution du 18 février 2006, Marcel WETSHT'OKONDAKOSO, *Les textes constitutionnels congolais annotés*, Kinshasa, Éditions de la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, 2010, p. 435.

l'action publique (CLCAP) mises en place dans les 18 des 24 chefferies de la Province du Sud-Kivu par le Conseil régional des organisations non gouvernementales de développement (CRONGD) de ladite province. Il en va de même des Comités Locaux de Gouvernance Participative (CLGP) mis en place, depuis 2007, par la Commission Épiscopale Justice et Paix (CEJP) de l'Église catholique²⁹.

À en croire Abias Radjabu³⁰, Secrétaire général de cette plate-forme d'organisations de la Société civile, les CLCAP contribuent, aux cotés des fonctionnaires de l'État faisant office de représentants du peuple³¹, pour ne citer qu'eux, à l'élaboration des plans de développement de leurs communautés. Mieux encore, en vertu de l'arrêté du Gouverneur de province instituant le budget participatif³², ils sont, également, admis aux conférences budgétaires annuelles où ils contribuent à la prise des décisions au sujet de l'allocation des crédits budgétaires. Ce qui leur permet de veiller au financement de la mise en œuvre des plans de développement.

En définitive, au niveau central comme à celui local, la gouvernance cesse, progressivement, d'être une chasse gardée des représentants du peuple pour s'ouvrir à la participation directe de celui-ci. À la démocratie indirecte se substitue celle participative.

III. Les obstacles à l'émergence de la démocratie participative

Contrairement à l'impression que pourraient laisser les développements qui précèdent, la République démocratique du Congo n'est pas (encore) une démocratie participative. Elle semble même loin de l'être. Plusieurs obstacles s'y opposent dont deux méritent d'être particulièrement mentionnés. Le premier réside dans la propension des représentants du peuple à réprimer sévèrement les velléités d'opposition à leur volonté. Le second est lié au manque de culture politique de participation dans le chef de la majeure partie de la population.

La propension du pouvoir à réprimer l'opposition à leur volonté

Si les journées des 19 au 21 janvier 2015 marquent le réveil du souverain primaire³³ qu'est le peuple et sa détermination à faire prévaloir sa volonté sur celle de ses représentants, ils symbolisent, en même temps, le refus de ceux-ci d'entendre les choses de cette oreille. En réprimant les manifestants dans le sang, le pouvoir a indiqué clairement que le passage de la démocratie représentative à celle participative a un coût... élevé. Il ne sera pas servi au peuple sur un plateau d'argent. Il sera conquis ou ne sera pas.

29 Entretien avec L'Abbé Alain-Joseph Lomandja, ancien chargé de programme de la CEJP.

30 Entretien du 2 mars 2017.

31 Les élections locales n'ayant pas été organisées, les organes des Entités territoriales décentralisées sont (encore) gérés par un personnel nommé.

32 Arrêté provincial n°12/031/PG/SK du 5 octobre 2012 portant institutionnalisation du budget participatif dans les Entités territoriales décentralisées de la Province du Sud-Kivu.

33 Sylvanus MUSHII Bonane, *Le réveil du souverain primaire*, Imprimerie CEDi, sd.

Ce message s'avère d'autant plus clair que, loin d'être un fait isolé, la répression des manifestations de 2015 s'inscrit plutôt dans le prolongement de beaucoup d'autres répressions des manifestations similaires. Tel est le cas, notamment, de ce qu'il est convenu d'appeler les massacres des chrétiens du 16 février 1992. De nombreuses personnes avaient alors perdu la vie pour avoir osé réclamer la réouverture de la conférence nationale souveraine que le pouvoir politique avait jugé bon de fermer³⁴.

La répétition de ces actes de répression ne peut favoriser la promotion, dans le chef de la majeure partie de la population, d'une culture politique de participation.

Le manque de culture politique de participation dans le chef de la majeure partie de la population

Autant la loi fondamentale dispose que le peuple exprime sa souveraineté par voie de référendum et à travers ses représentants élus³⁵, autant elle consacre un éventail important de droits de l'homme dont ceux à impact politique tels que les droits à la liberté d'opinion³⁶, d'expression³⁷ et de manifestation³⁸.

Il s'ensuit que, le fait, pour le peuple, de désigner ses représentants pour exercer le pouvoir politique en son nom ne peut être interprété comme la renonciation, par ledit peuple, à l'exercice, par d'autres modalités, dudit pouvoir.

Au contraire, en raison du caractère périodique des élections, le peuple sauvegarde sa souveraineté, laquelle est et demeure inaliénable et imprescriptible. Ainsi, les échéances électorales constituent-elles une occasion, pour lui, de sanctionner ses représentants. Ceux-ci peuvent se voir infliger soit une sanction positive, soit une sanction négative. Dans la première hypothèse, pour avoir exercé leur mandat à la satisfaction du peuple, les représentants bénéficient d'un nouveau mandat à la suite d'une nouvelle élection. Dans la seconde, par contre, les représentants ne sont pas réélus, le peuple ne leur ayant pas renouvelé sa confiance. Le taux de près de dix pourcent de réélection des représentants du peuple à la suite des élections de 2006 et 2011 prouve qu'il ne s'agit pas seulement d'une hypothèse d'école.

Il ne faut pas, en inférer, pour autant, que la culture politique de participation soit assez développée dans le chef des congolais. Pour preuve, sauf exception, l'appartenance ethnique continue à passer pour l'un des déterminants majeurs du vote.

34 Elie P. NGOMA-BINDA, Jean OTEMIKONGO Mandefu Yahisule et Leslie MOSWA Mombo, République démocratique du Congo, Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la III^e République, une étude d'AfriMap et de l'Open Society Initiative for Southern Africa, Johannesburg, Open Society Initiative for Southern Africa, 2010, pp. 61-63.

35 Article 5 de la Constitution du 18 février 2006.

36 Article 22 de la même Constitution.

37 Article 23 de la même Constitution.

38 Article 26 de la même Constitution.

Par ailleurs, seul un nombre limité de congolais peuvent se targuer d'avoir expérimenté les autres modalités de participation politique. Pour ne citer que ces quelques exemples, l'adoption des lois se passe, généralement, dans l'indifférence de la majeure partie de la population. À cet égard, la mobilisation observée au sujet de la loi électorale ne constitue qu'une exception confirmant cette règle.

La contribution à l'élaboration des lois requiert des connaissances suffisantes dont la plupart de congolais sont dépourvus.

Ce qui explique le nombre encore moins élevé d'entre eux ayant le privilège d'y avoir été associés, confirmant, par le fait même, les propos de Montesquieu selon lesquels, bon pour désigner, au moyen du vote, ses représentants pour exercer le pouvoir politique en son nom, le peuple ne le serait pas pour l'exercer lui-même³⁹. Il ne serait pas outillé pour ce faire.

Conclusion

À l'instar d'autres peuples, sous d'autres cieux, le peuple congolais semble se satisfaire, de moins en moins, de l'exercice du pouvoir politique à travers ses représentants, sa participation politique se limitant à l'élection, tous les cinq ans, de ceux-ci.

L'initiative d'un certain nombre de lois, la contribution, en qualité d'experts, à la procédure législative, le veto opposé à l'adoption des lois jugées inopportunes adoptées par les chambres, la contribution à l'élaboration tant du plan local de développement que du budget de certaines Entités territoriales décentralisées, pour ne citer que ces quelques exemples, en constituent des preuves irréfutables.

Elles attestent, selon nous, la volonté de substitution progressive de la démocratie participative à celle représentative. Des obstacles non négligeables devraient, cependant, être contournés en vue de la matérialisation de ce saut qualificatif dans la gestion de la chose publique : la répression sanglante des manifestations opposées à la volonté du pouvoir politique et le déficit de culture politique de participation. ■

39 Adama KPODAR et Dodzi KOKOROKO, « L'universitaire, le pouvoir politique et la démocratie », in Djedro Francisco MELEDJE, Martin BLÉOU et François KOMOIN (dir.), *Mélanges dédiés au Doyen Francis V. Wodié*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 330 ; Gérard Conac, « État de droit et démocratie », in Gérard CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, p. 484.