

La Constitution congolaise du 18 février 2006 : Valeurs, élaboration et utilité

Introduction

Jean-Louis
ESAMBO Kangashe.
Professeur,
Université de
Kinshasa.
jl_esamboka@yahoo.fr

L' évolution politique et institutionnelle congolaise des cinq dernières décennies dévoile une propension des réformes constitutionnelles avec, en toile de fond, la problématique de l' inflation constitutionnelle et la persistante divergence autour du nombre de Constitutions qui ont régi ou prétendent régir le pays.

Parallèlement à cette constatation se cristallise l' idée, et même l' aveu, que la République démocratique du Congo est une terre fertile pour la production constitutionnelle, parce qu' elle est à la fois productrice et consommatrice de modèles constitutionnels et institutionnels.

Cependant, il n' y a pas d' unanimité sur les critères de classification des Constitutions congolaises. Trois opinions s' affrontent à ce sujet. La première considère neuf textes constitutionnels regroupés autour des Constitutions provisoires, conjoncturelles et définitives ⁽¹⁾. La deuxième en identifie six, dont une provisoire, deux définitives et trois intermédiaires ⁽²⁾ ; tandis que la troisième en dénombre dix avec vingt-cinq révisions ⁽³⁾.

À l' égard de ces présentations doctrinales, deux observations sont autorisées. On note, d' une part, que l' utilisation quelque peu abusive de certains adjectifs pour qualifier une Constitution s' accomode difficilement du silence qu' affiche souvent le constituant sur le caractère conjoncturel, définitif, intermédiaire ou provisoire de ces

1 Lire dans ce sens, A. KAMUKUNY MUKINAY, *Droit constitutionnel congolais*, Kinshasa, Editions Universitaires Africaines, 2011, p. 59.

2 Si, aux yeux de cette opinion, la Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo est une Constitution provisoire, la Constitution du 1^{er} août 1964, celles du 24 juin 1967 et du 18 février 2006 sont qualifiées de définitives, tandis que l' Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994 et la Constitution de la transition du 4 avril 2003 sont considérés comme des textes intérimaires. Lire F. VUNDUAWA-te-PEMAKO, *Traité de droit administratif*, Bruxelles, Afrique édition et Larcier, 2007, p. 209.

3 F. TOENGAHO LOKUNDO, *Les Constitutions de la République Démocratique du Congo. De Joseph Kasa-Vubu à Joseph Kabila*, Kinshasa, Presses Universitaires du Congo, 2008, p. 235.

documents constitutionnels. On relève, d'autre part, que dans un domaine des études constitutionnelles, l'originalité procède moins du construit que de l'imaginaire.

Il n'empêche que l'analyse du mouvement de production constitutionnelle congolaise reconnaisse l'existence concomitante de modèles constitutionnels bâtis tantôt sur la décision unilatérale d'un Etat ⁽⁴⁾ ou d'un individu ⁽⁵⁾, tantôt sur des accords politiques ⁽⁶⁾, tantôt sur le référendum populaire ⁽⁷⁾.

La principale marque de ces textes constitutionnels demeure toutefois fondée sur le besoin d'assurer la protection des dirigeants au pouvoir ou de ceux qui y aspirent. Plutôt que d'être au service des valeurs consacrées par la Loi Fondamentale, l'ingénierie constitutionnelle a été utilisée au bénéfice des individus, si bien que les réformes entreprises sont souvent faites sur mesure.

S'invitent également à cette réflexion, les restrictions imposées à la participation du peuple à l'œuvre constituante, la recherche désespérée de l'identité constitutionnelle et les contextes politiques souvent mouvementés, à telle enseigne que le débat sur les valeurs d'une Constitution est toujours d'actualité.

En vue de saisir la trajectoire empruntée par le constituant, il est nécessaire de circonscrire d'abord la notion de valeur d'une constitution pour percevoir la portée de l'ingénierie qui s'y développe et dénicher les objectifs politiques poursuivis.

1. Les valeurs d'une Constitution

Dans le domaine de production constitutionnelle, la notion de valeur occupe une place de choix et se dispute souvent d'audience avec d'autres notions, notamment, le *principe* et la *norme*. Considéré comme une indication qui oriente l'élaboration d'une règle juridique, le principe dérive d'une aspiration ou d'une idée philosophique n'emportant pas d'obligations ni d'effets juridiques. On le retrouve généralement dans l'exposé des motifs ou le préambule d'une loi ou d'une Constitution dont l'essentiel est puisé des travaux préparatoires.

Lorsqu'une disposition morale est édictée et acceptée par ses destinataires, ces derniers peuvent en faire usage et donc s'y référer en cas de besoin ; elle cesse d'être un principe pour devenir une valeur dans laquelle les citoyens se reconnaissent. La transformation d'un principe en valeur s'opère par sa reconnaissance comme une prédisposition morale obligatoire.

4 Loi Fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo et celle du 17 juin 1960 sur les libertés publiques.

5 Le Décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997 sur l'organisation et l'exercice du pouvoir en République démocratique du Congo.

6 Parmi les textes constitutionnels négociés et signés sans impliquer la population, on cite l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de la transition du 2 août 1992, l'Acte constitutionnel harmonisé relatif à la période de la transition du 2 avril 1993, l'Acte constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994 et la Constitution de la Transition du 4 avril 1994.

7 La Constitution du 1^{er} août 1964, celles du 24 juin 1967 et du 18 février 2006.

Une fois coulée en disposition impérative dans un texte juridique, la valeur acquiert la marque d'une norme opposable à tous. Une valeur constitutionnelle est donc symbolisée par tout ce que la Constitution dispose pour assurer son existence et résister à tout cyclone dévastateur. On le voit dans la manière dont un peuple se dote ou souhaite se doter d'une Constitution.

L'histoire constitutionnelle contemporaine renseigne que c'est la Constitution espagnole du 27 décembre 1948 ⁽⁸⁾ qui semble avoir été la première à s'intéresser à la transformation d'un principe constitutionnel en valeur constitutionnelle. Elle a été, dix ans après, suivie par le constituant français du 4 octobre 1958 qui utilise indistinctement les deux concepts comme synonymes ⁽⁹⁾.

La République démocratique du Congo consacre cette évolution. L'exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006 énumère une somme de principes qui ont fini par devenir des valeurs de par leur intégration dans le dispositif constitutionnel en vigueur. On cite, notamment, le besoin d'assurer le fonctionnement harmonieux des institutions étatiques, l'instauration d'un Etat de droit, la lutte contre toute tentative de dérive autoritaire, la garantie de la bonne gouvernance, la lutte contre l'impunité et l'alternance démocratique au pouvoir.

La lecture attentive de la Constitution permet de se rendre compte de la prise en compte de ces valeurs qui constituent aujourd'hui la trame, la vie et le socle de la Loi Fondamentale et donc de tout l'édifice constitutionnel. Par elles, en effet, se construit pour chaque pays le pacte républicain.

Par exemple, en République démocratique du Congo, longtemps pris pour principe, le consensus a fini par devenir une valeur constitutionnelle imposable à tous. Consacré par l'Acte constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994 ⁽¹⁰⁾, il est devenu, au fil des ans, l'élément conducteur de la production constitutionnelle.

2. Les mécanismes d'élaboration des Constitutions congolaises

Il n'existe pas de techniques uniformes d'élaboration des Constitutions modernes. La doctrine en retient généralement trois, à savoir les mécanismes autoritaires, démocratiques et mixtes.

Les premiers ont en commun la mise à l'écart du peuple dans le processus d'élaboration constitutionnelle. Ils se déclinent en octroi et en pacte. Dans l'octroi, le texte de la Constitution est élaboré par le prince ou le monarque (le plus souvent par ses services) qui consent à le donner à son peuple au titre d'un cadeau. Le pacte organise une faible participation du peuple à l'élaboration de la Constitution, laquelle se révèle comme un document imposé par le monarque

8 Telle que modifiée par le Décret-loi n° 521 du 27 avril 1990.

9 Sur cette question, lire J.-L. ESAMBO Kangashe, *Le droit constitutionnel*, Louvain-la-Neuve, Académia-L'Harmattan, 2013, p. 93.

10 Art. 78.

avec un accord formel des citoyens. Ne présentant à ce jour qu'un intérêt historique, les Constitutions autoritaires établissent des régimes despotiques.

Les deuxièmes mécanismes d'élaboration sont constitués du plébiscite, de la convention et du référendum constituant. Le plébiscite constituant confie l'élaboration du texte constitutionnel à un corps électoral désigné, mais ne disposant pas d'une pleine liberté de choix des options politiques qu'il renferme. Sans être directement associé à l'élaboration du texte constitutionnel qu'on lui présente, le peuple se limite à l'approuver dans des circonstances qui le privent souvent de toute liberté d'action. L'accession au pouvoir de Nasser en Egypte a été couverte par un plébiscite constituant au cours duquel le peuple a adopté la position d'un homme et non un projet constitutionnel.

La convention attribue l'élaboration de la Constitution à une assemblée souveraine spécialement élue à cette fin. Le texte ainsi adopté devient exécutoire et opposable à tous, l'intervention ultérieure du peuple n'étant plus nécessaire étant donné l'identité de vues avec ses élus. Il s'observe, néanmoins, que cette concomitance des volontés est souvent rare dans la pratique.

Le référendum constituant accorde le pouvoir constituant à une assemblée, certes élue, mais non souveraine, le projet de texte qu'il établit étant obligatoirement soumis à l'approbation populaire. Il recommande deux opérations cumulatives, à savoir, l'élaboration du projet de constitution par une assemblée constituante et la consultation obligatoire du peuple.

On note que, dans la pratique, la simultanéité de ces deux opérations n'est pas toujours à l'ordre du jour, les assemblées constituantes étant rarement prévues par le texte constitutionnel à remplacer. En plus, les crises politiques à la base rendent aléatoire, si pas hypothétique, la mise en place d'un tel cadre. Les expériences du Bénin, de la République du Congo, de la France, du Gabon, du Niger, du Mali, de la République Sud-Africaine, du Sénégal, de la Tunisie ou de la Turquie permettent de relativiser les critiques sur la qualification des constitutions congolaises issues du référendum.

Les troisièmes mécanismes d'élaboration s'emploient à combiner les deux précédents en autorisant formellement qu'un projet constitutionnel émane du monarque qui le soumet formellement au peuple.

Poursuivant sa trajectoire dans le domaine de production constitutionnelle, la République démocratique du Congo a, ainsi qu'on le sait, connu des Constitutions octroyées, celles issues des accords politiques et des textes adoptés par référendum populaire. Il demeure que les révisions imposées aux Constitutions congolaises ont ramené à la surface la question de fraude constitutionnelle et donc de l'utilité de la Constitution. Une Constitution perd son utilité si, par ses fréquentes révisions, on lui prive de ce qu'elle a de substantiel et, donc, d'essentiel⁽¹¹⁾. Sa protection est un service à l'Etat de droit et à la démocratie.

11 Cfr. J.-L. ESAMBO KANGASHE, *Le droit constitutionnel*, p. 99.

3. La Constitution au service de l'Etat de droit et de la démocratie

Œuvre de compromis et d'équilibre ⁽¹²⁾ entre les forces politiques et sociales, la constitution du 18 février 2006 est un texte de circonstance à la dose personnalisée en raison de l'existence des clauses de suspicion au service d'une catégorie d'acteurs politiques et de ses violations intempestives.

Les clauses de suspicion que l'on retrouve souvent dans l'aménagement des conditions d'éligibilité à la présidence de la République ou l'exercice de certaines prérogatives non soumises au contrôle finissent par devenir des dispositions protectrices pour consacrer les inégalités et, partant, l'impunité.

S'agissant de violations constitutionnelles, deux explications sont possibles. Une opinion soutient le caractère involontaire et l'innocence de certains actes des acteurs politiques (surtout au pouvoir) qui s'écarteraient de la volonté du constituant. Le respect de la Loi Fondamentale par les pouvoirs publics et les particuliers étant une valeur constitutionnelle, la norme qui l'organise s'impose à tous ⁽¹³⁾ ; ce qui fait que ce texte est constitué d'une somme de valeurs connues, acceptées et partagées par ses destinataires. Les violations de la Constitution devraient amener le juge constitutionnel saisi à rappeler tout le monde à l'ordre.

La deuxième explication tient à la logique volontariste privant la Loi Fondamentale de ses moyens d'expression et parfois de résistance. Elle poursuit un « rééquilibrage institutionnel » à la faveur des révisions constitutionnelles. Pareille glissade est dangereuse pour l'Etat de droit et pour la démocratie.

La constatation suffit pour se rendre compte que, vue de près, la Constitution congolaise semble avoir pris la trajectoire qui l'éloigne de plus en plus de ses ambitions initiales en raison de son application si pas sélective, en tout cas difficile sur certaines matières. Une constitution peu ou pas du tout protégée pose finalement le problème de son utilité pour un pays qui a vocation à être un Etat de droit et une République démocratique ⁽¹⁴⁾.

Conclusion

Norme fondamentale d'un pays, la Constitution n'a d'existence que dans la mesure où elle comporte des valeurs connues et partagées par l'ensemble de ses destinataires.

Lorsque cette norme perd de sa substance, par ses révisions intempestives, elle n'est plus essentielle ; elle est tout, sauf utile et au service de l'Etat de droit et de la démocratie. ■

12 Cfr. J.-L. ESAMBO Kangashe, *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perceptives*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruyant, Bibliothèque de droit 7, 2013, pp. 105 et ss.

13 Art. 60 et 62 de la Constitution.

14 Art. 1^{er} de la Constitution.