

# La République Démocratique du Congo au seuil du constitutionnalisme : défis et perspectives au-delà de 2016

**Jean-Marie Kasonga Mbombo**, PhD., *Centre for Peace and Strategic Studies, University of Ilorin, Kwara State, Nigeria.*

## Abstract

This paper contends that lack of respect for constitutional arrangements is responsible for internal armed conflicts affecting most African countries. It takes a critical look at the long and bloody transition that the Democratic Republic of Congo (DRC) went through from the end of Mobutu's dictatorship to the enacting of the 2006 Constitution. In an attempt to address the central question as to whether this 11-year old constitution has enabled the country to practise constitutional democracy, the article adopts an argumentative method based on secondary data (literature review). The author argues that the DRC has been backpedalling on constitutionalism and the rule of law. The social and political situation even worsened with dire consequences for the entire consequences as President Joseph Kabila's second and last constitutional term ended without a presidential election which could have paved the way for the first peaceful transfer of power in the country.

## Résumé

Cette étude pose que le non-respect des lois fondamentales est à la base des conflits internes qui secouent la plupart des pays africains. Elle porte un regard critique sur la longue et sanglante transition que la République Démocratique du Congo (RDC) a connue depuis la fin de la dictature de Mobutu jusqu'à l'adoption de la Constitution de 2006. En essayant de répondre à la question de savoir si cette Constitution vieille de 11 ans a permis au pays de vivre une démocratie constitutionnelle, cet article adopte une méthode argumentative basée sur des sources secondaires (revue de la littérature). L'auteur soutient que la RDC a rétrogradé en ce qui concerne le constitutionnalisme et l'Etat de droit. La situation politique et sociale s'est même empirée avec des conséquences catastrophiques pour toute la région dans la mesure où le second et dernier mandat constitutionnel du Président Joseph Kabila s'est terminé sans l'organisation d'une élection présidentielle qui aurait pu donner lieu à un premier transfert pacifique de pouvoir dans le pays.

**Mots-clés :** Conflits ; Constitution ; Constitutionalisme ; Légitimité ;  
ONU ; Opposition ; Transition

## Introduction

Beaucoup de pays africains ont ces derniers temps modifié leurs constitutions avec succès et ainsi permis à leurs dirigeants respectifs de se maintenir au pouvoir aussi longtemps que possible. Cette communication s'inscrit dans le cadre de résolution pacifique des conflits qui déchirent beaucoup d'Etats africains en passant par le respect des lois fondamentales<sup>1</sup>. Elle porte sur une analyse critique d'une longue et périlleuse transition qui a conduit le gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) à promulguer la nouvelle Constitution en 2006, ouvrant ainsi la voie au constitutionalisme. D'où la question de savoir si oui ou non les douze ans d'existence de cette Constitution ont permis au pays de traverser l'autre rive qui est celle d'une démocratie constitutionnelle. Pour y répondre, il convient de remonter au discours du Président Mobutu à la nation le 24 avril 1990 à travers lequel il acceptât avec larmes aux yeux de remettre le pays sur les rails du multipartisme pour mieux comprendre que le combat pour l'Etat de droit en RDC a trop duré et il est même loin d'être gagné.

La phobie de démocratie constitutionnelle dont souffrait le feu Marechal durant trois décennies a causé un déficit gouvernemental que les forces extérieures s'empressèrent d'exploiter à leur compte au lendemain du génocide rwandais de 1994 (Prunier 2009 ; Dowden 2009 ; Meredith 2006). Pendant que la deuxième guerre d'agression comptait déjà des millions de victimes parmi les populations civiles, quelques Congolais furent invités au dialogue à Sun City en Afrique du Sud et ils signèrent en 2002 l'Accord Global Inclusif. Ce dernier donna naissance au gouvernement de transition et à la promulgation de la nouvelle Constitution de 2006 (IDGPA 2015).

En raison de la limite du mandat présidentiel fixée à deux termes non renouvelables (Art. 70), il revient désormais à la « Famille Présidentielle » de faire un choix judicieux entre la continuité et l'alternance. Nourri d'un sentiment croissant de nationalisme – *Ne jamais trahir le Congo* – l'opposition politique est supposée avoir muri pour ne pas prendre part aux rebellions initiées et financées du dehors et éviter de compromettre son droit légitime au profit des adversaires de la République.

---

<sup>1</sup>Ce texte était initialement rédigé en anglais pour le Colloque International de Kinshasa (février 2016). La responsabilité de la traduction française des citations au sein du texte revient à l'auteur.

Pour sa part, selon l'article 64 de la Constitution, le peuple Congolais tout entier est appelé à se mobiliser pour faire échouer toute tentative de coup d'état constitutionnel qui pourrait facilement plonger le pays dans une autre période chaotique. La discussion ci-après tourne autour de trois sous-titres, à savoir le bien-fondé d'une constitution, un bref aperçu de la trajectoire périlleuse de la RDC vers la démocratie constitutionnelle, défis et prospectives au-delà de 2016.

### **Le bien-fondé d'une constitution**

Tous les pays du monde se reconnaissent par une constitution définie comme une compilation de principes qui établissent les pouvoirs, les devoirs et les fonctions des institutions gouvernementales ainsi que les relations entre l'état et l'ensemble des citoyens (Heywood 2000). Bien que certaines constitutions ne soient pas écrites comme c'est le cas de la Grande Bretagne, Israël et Arabie Saoudite, la tradition de codifier des principes fondamentaux dans un seul ou plusieurs documents remonte au 18<sup>ème</sup> siècle lorsqu'à Philadelphie (1787), les Pères Fondateurs des Etats-Unis d'Amérique décidèrent de mettre par écrit et ainsi immortaliser leur détermination commune de préserver la liberté conquise à l'issue de la guerre d'Indépendance en limitant ainsi le pouvoir du gouvernement (Dupré 2010). La Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen (1789) est un autre exemple de constitution écrite de la République française faisant écho d'une détermination populaire de mettre fin à un système de gouvernement perçu comme injuste et opprimant (Dupré 2010). Autrement dit, la production d'une constitution est un effort de rupture avec l'ancien régime (Fombad 2011).

Par conséquent, le bien-fondé d'une constitution repose sur la limitation de l'exercice du pouvoir confié à l'autorité politique par le souverain primaire (le peuple) afin de privilégier les libertés fondamentales de ce dernier. En d'autres termes, une constitution républicaine est celle qui place les élus sous le contrôle des électeurs pour éviter les abus du pouvoir. Car, dans le cas contraire, il est possible qu'une démocratie déraile comme un train pour ressembler au despotisme du moment que le parti au pouvoir, bénéficiant de la majorité de sièges au Parlement, applique les lois qu'il a voté dans l'absence d'une opposition et transforme ainsi la volonté du peuple en celle du parti (Kant 2003).

Comme le soutient Dupré (2010: 113), « la production d'une constitution est en soi-même une exigence non seulement d'une loi suprême mais aussi de constitutionalisme : une demande pour un pouvoir limité et un état de droit à la place de la volition incontrôlée du roi ou tout simplement du despote. » Ainsi donc, constitution et constitutionalisme apparaissent comme les deux faces d'une même médaille : l'une porte sur la forme et l'autre sur le fondement même d'une république (Mbata 2015).

Dans un système de démocratie présidentielle, la culture du constitutionalisme se développe lorsque le Président de la République ainsi que les Parlementaires sont élus au suffrage universel et ils se contrôlent mutuellement (*checks and balances*) dans l'exercice de leur mandats constitutionnels respectifs pour ainsi favoriser la bonne gouvernance. Ainsi donc, la demande du constitutionalisme apparaît comme une exigence à la fois verticale et horizontale. D'une part, la demande horizontale du constitutionalisme gagne du terrain lorsque la société civile s'arrange du côté de l'opposition politique pour faire échouer toute tentative de glissement dans le sens de la tyrannie. Cette dernière, selon une citation attribuée à James Madison (1788) n'est autre qu'une accumulation de tous les pouvoirs, législatifs, exécutifs et judiciaires dans les mains d'un individu, ou de quelques individus ou encore de beaucoup d'individus, soit par voie héréditaire, autoproclamée ou électorale (Dupré, 2010 : 117).

Au cours de cette époque marquée par une révolution croissante de moyens de communication informatisée très rapides, les citoyens virtuels dispersés à travers le monde se joignent facilement à leurs compatriotes restés au pays et, ensemble, ils mènent un combat contre la dictature avec plus de chance de vaincre. De la Tunisie à l'Egypte et la Libye, le printemps arabe de 2011 est une illustration de la demande horizontale de constitutionalisme qui a fait tomber les dictateurs de longue date. Dans la sous-région d'Afrique de l'Ouest en 2006, les Parlementaires Nigériens ont rejeté l'offre du Président Obasanjo de tripler son mandat à la tête de l'Etat fédéral en violation de la Constitution de 1999 (Diamond 2010).

Tout récemment, le peuple burkinabé a gagné la bataille pour la démocratie en s'opposant *mordicus* à la manœuvre politique du gouvernement Compaoré de déverrouiller la Constitution. Dans le même ordre d'idées, la Cour constitutionnelle béninoise a choisi l'alternance plutôt que la continuité par respect pour les acquis de la Conférence nationale de 1990 et ainsi déjoué la volonté de Boni Yayi de briguer un troisième mandat (Mbata 2015).

De manière exceptionnelle, le peuple sénégalais s'était exprimé dans un referendum (fin mars 2016) en faveur de la réduction du mandat présidentiel de sept à cinq ans. Et pourtant, dans bien de coins du continent noir, les faiseurs de lois continuent à signer des pactes secrets avec le pouvoir exécutif et arrivent à modifier avec succès leurs constitutions afin d'accorder aux Chefs d'Etat en fonction un temps supplémentaire illimité (Prempeh 2010).

D'autre part, l'exigence verticale du constitutionalisme correspond aux appels lancés depuis la fin de la guerre froide, par les gouvernements occidentaux ainsi que les institutions financières internationales aux pays pauvres pour que ces derniers s'engagent sur la voie de la démocratie comme condition préalable à toute aide au développement. L'ancien Premier Ministre britannique Douglas Hurd avait articulé ce *quid pro quo* en termes clairs au début des années 1990:

Les pays qui tendent vers le pluralisme, la transparence économique, l'état de droit, les droits humains et l'économie du marché doivent être encouragés. Les gouvernements qui s'entêtent à pratiquer la répression et à entretenir les systèmes économiques de gaspillage et corruption ne devront pas s'attendre à ce que nous continuons à supporter leur folie avec les ressources financières pouvant être mieux utilisées ailleurs (Ilesanmi, 2008 : 42).

Aujourd'hui la bonne gouvernance et l'état de droit sont devenus des expressions-fétiche qui traduisent la demande verticale du constitutionalisme en Afrique. Il est à noter que l'Union Africaine (UA) quant à elle s'aligne du côté de cette demande verticale en raison de sa politique de non-indifférence qui a marqué le pas sur l'ancienne Organisation de l'Unité Africaine (OUA). Cette exigence est apparente à travers le droit d'intervenir dans un Etat membre en cas de circonstances graves, de condamner et de rejeter tout changement inconstitutionnel de pouvoir selon l'article 4 de l'Acte Constitutif de l'UA. Cette dernière recourt à la non-indifférence comme réponse allant dans le sens de la solidarité africaine et de sa responsabilité constitutionnelle qui est celle de protéger les populations africaines (Mwanasali, 2009 : 44).

En outre, à son article 30, l'Acte constitutif de l'UA souligne le fait que tout gouvernement ayant pris le pouvoir par des voies inconstitutionnelles ne participera pas aux activités de l'Union.

Le Protocole établissant le Conseil de Paix et Sécurité qui avait été ratifié le 26 décembre 2003 en vertu de l'article 5.2 de l'Acte constitutif avait mis en place le Panel des Sages. Ouvert aux anciens Chefs d'état et de gouvernement, le Panel encourage ceux encore en fonction non seulement à quitter le pouvoir paisiblement mais aussi à mettre au service l'Union leurs expériences dans le domaine de résolution des conflits au sein des Etats membre.

Sous la même impulsion, l'Assemblée générale de l'UA avait adopté la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance en date du 30 janvier 2007. Cette Charte affirme l'engagement total de l'UA aux principes fondamentaux du constitutionalisme : respect pour une constitution démocratique, séparation des pouvoirs, pluralisme politique, protection des droits humains ainsi que l'organisation régulière des élections crédibles (Vandeginste 2013). En outre, dans son article 23, ladite Charte souligne que tout amendement ou révision de la Constitution portant atteinte au principe de changement de gouvernement démocratique rentre dans la catégorie des changements inconstitutionnels de gouvernement.

En bref, l'exigence verticale du constitutionalisme qui était jadis absente dans la Charte de l'OUA est désormais évidente dans l'Acte Constitutif de l'UA sous forme de condamnation et rejet de toute prise de pouvoir qui ne s'accorde pas avec l'esprit et la lettre de la Constitution républicaine d'un Etat membre dans le souci non seulement de protéger les mandats des dirigeants politiques démocratiquement élus mais aussi de promouvoir une culture de démocratie sur le continent.

En tant que pays-membre de l'UA, il est important de savoir si oui ou non la Constitution de 2006 de la RDC favorise une culture de démocratie constitutionnelle telle que véhiculée par les instruments pertinents de l'UA. Un aperçu rapide de la trajectoire politique du pays de l'indépendance à la fin du second et dernier mandat du Président Joseph Kabila permet de répondre à cette question.

### **Bref aperçu de la trajectoire politique de la RDC**

La voie vers l'établissement de l'Etat de droit au Congo est jalonnée par des conflits armés qui remontent aux premières heures d'Indépendance. A chaque fois, on assiste à une crise de légitimité qui est vite exploitée par des agents extérieurs.

L'analyse porte un regard critique sur le premier coup d'Etat constitutionnel qui avait ouvert le pays à une longue dictature sous le régime de Mobutu qui avait été marqué par des changements constitutionnels intempestifs, sur l'Accord de paix de Lusaka qui avait été signé pour mettre fin à la guerre sous le régime de Laurent-Désiré Kabila qui avait remplacé ainsi que sur la transition téléguidée qui avait finalement abouti à l'élection de Mr Joseph Kabila qui se maintient encore au pouvoir alors que son second et dernier mandat présidentiel expirait en 2016.

#### *Premier coup d'état constitutionnel*

L'indépendance du Ghana (6 mars 1957) est un événement historique qui avait secoué l'Afrique coloniale (Meredith 2006). Poursuivant une politique séparatiste basée sur le principe selon lequel « pas d'élite pas de trouble » (Haskin, 2005 :11), les autorités coloniales belges s'étaient vite rendu compte qu'il leur fallait plus de temps supplémentaire (30 ans au-moins) pour préparer les autochtones à l'auto-détermination d'après le fameux plan du professeur Antoine van Bilsen déballé en 1955. Cela était justifiable par le fait que le Congo Belge ne comptait qu'une poignée de jeunes gradués sans expérience politique (Prempeh 2007).

Et pourtant, à la Table Ronde de Bruxelles de janvier 1960, les délégués déçus de l'œuvre coloniale de plus de 80 ans surprennent leurs hôtes et exigent d'une seule voix l'indépendance immédiate comme le rappelle le chant fétiche : *Indépendance cha cha !* C'est dans cette ambiance de conflit d'intérêt qu'une copie de la Loi Belge était alors proposée comme première Constitution pouvant asseoir la souveraineté de la jeune république. Mais, comme le rappelle Makiashi (2015 : 43), cette Loi fondamentale de 19 mai 1960 n'était qu'« une copie certifiée conforme de la constitution belge ». Dans son application au Congo, cette constitution importée était une bombe à retardement car, contrairement à la monarchie belge où le roi règne pendant que le Premier Ministre dirige tranquillement le gouvernement, elle contenait les germes d'une guerre la primature et la présidence. Ce fut le cas le jour même de l'indépendance à travers des allocutions discordantes du Président et du Premier Ministre (*The Guardian*, 1960). Par la suite on assistait aux révocations réciproques entre le chef de l'Etat et son premier ministre (Makiashi, 2015 :42).

Profitant de cette situation, l'autorité belge incita les militaires congolais à réclamer l'augmentation de leurs soldes (Nzongala-Ntalaja, 2015 : 26).

On assista ainsi à une mutinerie au sein de la *Force Publique* avec comme conséquences pillages, viols et massacres avant de se transformer en une guerre civile (Traub 2006). L'invasion des troupes belges sous prétexte de protéger les populations européennes avait pour mission de soutenir la sécession katangaise menée par Moïse Tshombe et ainsi fragiliser le gouvernement central de Patrice-Emery Lumumba (Haskin 2005).

En dépit de la présence des Casques Bleus ayant pour mandat d'exiger le départ des mercenaires belges et protéger le gouvernement de Mr Lumumba selon la Résolution 143 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (14 juillet 1960), on assiste successivement à l'assassinat du chef de gouvernement en 1961, la chute du président Kasavubu et finalement la prise de pouvoir par l'armée en 1965 (Mbombo 2008).

#### *Révisions constitutionnelles sous le régime Mobutu*

Ayant réussi à créer un vide d'autorité politique à la tête du pays en 1960, le colonel Mobutu se garde de manifester sa soif du pouvoir en se faisant entourer d'un collège des commissaires généraux. Toutefois, il veille à ce que la Constitution de Luluabourg (1<sup>er</sup> août 1964) corrige l'erreur du passé : remplacer le système parlementaire par celui le présidentielisme (la concentration des pouvoirs dans les mains du président de la république). Cela le pousse finalement à parachever son coup d'état et fouler au pied la Constitution de 1964 quelque mois par après, le 24 novembre 1965. Il renforce son pouvoir par la création d'un parti unique en avril 1967, le Mouvement Populaire de la Révolution (MPR). Le MPR sera un parti unique de fait car la Constitution dite « révolutionnaire » du 24 juin 1967 fera encore référence à l'existence de deux partis politiques qui pouvaient être créés dans le pays. Dans le souci d'adapter le monopartisme à la réalité du moment, la Constitution « révolutionnaire » connaît plutôt une diarrhée de révisions entre 1970 et 1990 (Makiashi 2015) qui débouchent. L'appartenance au MPR dès la naissance était synonyme de citoyenneté (Dowden, 2008 : 366).

Confronté à une pression tant intérieure qu'extérieure à la fin de la guerre froide, Mr Mobutu annonce le retour au multipartisme dans un discours radiotélévisé prononcé en avril 1990 tout en précisant que le chef de l'Etat reste au-dessus de la mêlée. Trois mois plus tard, il procède à une autre révision constitutionnelle qui ouvre la voie à la tenue d'une Conférence nationale souveraine (CNS) comme au Bénin et d'autres pays francophones.

En août 1992, la CNS produit l'Acte de Transition qui institue un système parlementaire avec Mr Etienne Tshisekedi comme Premier Ministre et Mr Mobutu faisant fonction de Président sans pouvoir exécutif. Mais six jours après sa nomination le premier ministre est limogé et son cabinet dissout par le Président de la République qui se réclame chef suprême (Meredith, 2006 : 391). Comme sous la Première République, le duel entre les deux hommes politiques provoque un dédoublement des institutions et une crise de légitimité de gouvernement que les seigneurs de guerre venant de l'est de la République vont vite exploiter.

#### *L'Accord de Paix de Lusaka*

Prenant le chemin de l'exil en 1997, le dictateur Mobutu qui avait passé tout son temps à imiter le roi Léopold II dans l'art d'exploitation du Congo devenu une fois de plus une propriété privée, laisse derrière lui un Etat qui n'existe que sur la carte (Bayart 2009 ; Dowden 2008). Les Forces Patriotiques Rwandaises (FPR) sont les premières à faire ce constat amer lorsqu'elles exploitent le sentiment de culpabilité dont souffre l'ensemble de la communauté internationale au lendemain du génocide de 1994 (Prunier 2009) en traversant les frontières nationales sans scrupule. Très vite ils blanchissent leurs multiples crimes de massacre, viols et pillage en transformant le conflit inter-rwandais en guerre de libération menée par des Congolais pour le compte de Kigali et Kampala. Puisqu'il n'y avait pas d'opposition armée au Congo, l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération (AFDL) arrive à Kinshasa sous les ovations populaires le 17 mai 1997. Une fois au pouvoir, le nouveau président auto-proclamé Laurent Désiré Kabila cherche à se séparer de la classe politique qu'il juge de mobutiste et corrompue mais cette dernière lui rappelle qu'il devrait respecter la Constitution de la transition de 1994, issue de la CNS, laquelle réservait le poste clé de premier ministre à Mr Etienne Tshisekedi (Prunier, 2009).

Le 27 mai 1997, le nouvel homme fort du Congo qui a rebaptisé le Zaïre en RDC promulgue plutôt un décret-loi constitutionnel qui rétablit un système présidentiel dans lequel tous les pouvoirs reviennent au Président de la République. S'en suit une troisième crise de légitimité aux conséquences très lourdes surtout pour les populations locales et attire des vautours de tout genre.

En 1998, les « alliés de la libération » du Congo se transforment en ennemis de la République et lui imposent une deuxième guerre en vue de l'exploitation de ses ressources naturelles (Meredith, 2006 : 542). Alors que cette « première guerre mondiale africaine » avait déjà consommé pas mal de vies humaines, Mr Kabila réussit à placer la RDC sous le bouclier de la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC). Opposée à l'action militaire au Congo, l'Afrique du Sud sous l'impulsion du Président Mandela s'engage plutôt à promouvoir des solutions pacifiques au conflit jugé jusque-là interne. Il organisa une médiation entre Mobutu et Kabila dans les eaux internationales sur le bateau *Outenique* le 4 mai 1997. Malheureusement, de Pretoria à Victoria Falls II, Durban, Nairobi, Windhoek, Dodoma et Sirte en Libye, les accords sont signés et bafoués par les seigneurs de guerre.

Finalement, les représentants de la SADC, de l'OUA et des Nations Unies réunis à Lusaka (21-27 juin 1999) parviennent à contourner l'impasse en proposant un cessez-le-feu conçu comme un pacte de paix qui est signé par les belligérants en présence des témoins internationaux le 17 juillet 1999 (Stearns, 2012 : 33).

#### *Une transition téléguidée*

L'ascension de Joseph Kabila au pouvoir au lendemain de l'assassinat de L. D. Kabila (le 17 janvier 2001) permet à la RDC de renouer les liens d'amitié avec ses partenaires traditionnels (Prunier 2009).

La première sortie internationale du jeune président le conduit à Paris, Bruxelles et Washington et à son retour, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International ouvrent leurs bureaux à Kinshasa après une décennie d'inactivité (Talbot, 2001). Le pays est alors en mesure de réunir les fonds nécessaires auprès des pays donateurs pour la tenue du Dialogue Inter-congolais à Sun City en Afrique du Sud en février 2002 comme le propose l'Accord de Lusaka (1999). Aux côtés des délégués congolais ayant pris part à ce grand rendez-vous historique, une forte présence des étrangers est remarquable. Comme le signale Willy Makiashi,

La Constitution de la transition du 4 avril 2003 fut élaborée par un groupe d'experts des Nations-Unies dont le Sénégalais El Hadj Mbodj et le Suisse Allain Sigg. Les 360 délégués qui ont pris part aux assises de Sun City chapeauté par le facilitateur Ketumile Masire n'avaient pas reçu mandat du peuple congolais (Makiashi, 2015 : 46).

Le 17 décembre 2002, les délégués de Sun City finalement signent un pacte connu sous le nom de l'Accord Global Inclusif (AGI) à Pretoria, lequel définit le partage du pouvoir entre le président et quatre vice-présidents assistés par ministres et vice-ministres pendant la période de transition qui ira jusqu'à la fin du processus électoral. Cette fameuse formule 1+4 ne traduit en rien la volonté du peuple congolais qui aurait souhaité que les seigneurs de guerre répondent de leurs actes au lieu de les voir se métamorphoser en dirigeants politiques au sommet d'un pays qu'ils ont eux-mêmes détruit par la guerre.

L'AGI prévoit la création d'un Comité International d'Accompagnement de la Transition (CIAT). Doté d'un budget de \$280 millions, le CIAT est en mesure de financer directement la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI). Ce qui permet à cette dernière de faire enregistrer plus de 25 millions d'électeurs entre juin et décembre 2005, d'organiser le referendum sur la nouvelle Constitution, laquelle sera promulgué le 18 février 2006 en présence du Président Sud-Africain Thabo Mbeki ainsi que les élections de 2006 (Weiss 2010).

Néanmoins, alors que la période de transition touche à sa fin, le représentant du Secrétaire General des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix en RDC, Mr Jean-Marie Guehenno monte au créneau pour demander à la Présidence de l'Union Européenne (UE) de mettre sur pied une force spéciale à déployer au Congo durant la période électorale en collaboration avec la MONUC (UN, 2006). Une fois la requête approuvée par l'UE, le Conseil de Sécurité des Nations Unies (UNSC) autorise à l'unanimité et pour la première fois dans l'histoire du monde, un déploiement des Forces Européennes (EUFOR) au Congo pour toute la période électorale selon la Résolution 1671 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Selon le commandant de cette force spéciale Lt Général K. Viereck, l'intervention prévoit l'usage de la force pour dissuader les faiseurs de trouble et garantir ainsi le bon déroulement des scrutins (*ISS Today* 2006).

Dans un effort conjoint, la MONUC remplit le rôle de policier pendant que les troupes armées de l'Union Européenne (EUFOR) sont appelées à utiliser la force selon le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (ICG 2006). Il n'est pas exagéré de poser que cette conjointe intervention des forces extérieures autour des élections de 2006 ressemblait à une guerre préemptive menée contre un peuple désespéré dont la victoire était autre que l'élection du Président Kabila.

Pourtant, l'implication des puissances étrangères dans le processus de démocratisation en RDC depuis 2006 remet en cause la capacité du pays à s'autogérer (Gathii 2008). Comme pour preuve le CIAT a réussi à maintenir le pays sous le radar de la communauté internationale au-delà de la transition en prenant en compte la division du travail par le billet des missions diplomatiques accréditées à Kinshasa. Ce partage de responsabilités est une manière d'exercer la gouvernance globale sur le Congo conçue comme une coopération multilatérale à durée illimitée (Duffield 2001).

Selon les propos de l'ambassadeur de France au Congo (AllAfrica, 2006), la répartition des tâches se présente de la manière suivante :

Réforme de l'armée et de la police nationales : Union  
Européenne (EUSEC/EUPOL) ;  
Economie et Ressources naturelles : Allemagne ;  
Enseignement : Belgique ;  
Gouvernance et Justice : Suède ;  
Infrastructure : Commission Européenne ;  
Medias : Royaume-Uni ;  
Santé : Espagne et Italie ;  
Assistance humanitaire : CE/ UNICEF/HCR.

Malheureusement cette politique de parrainage n'a pas permis le pays de s'approprier le processus de démocratisation, encore moins du constitutionalisme. La réflexion ci-après est une sorte de projection de ce qui pourrait arriver au-delà de la fin du second mandat présidentiel.

### **Défis et perspectives au de-là de 2016**

En décembre 2016, le mandat constitutionnel du Président de la République touche à sa fin selon l'article 71 de la Constitution (amendée en 2011). En raison du silence observé par Mr Kabila au cours de cette année électorale, deux scénarios pointent à l'horizon.

D'une part le président céderait à la pression tant interne qu'externe pour ainsi laisser le pays franchir le seuil du constitutionalisme. Cela revient à dire qu'il s'engagerait à respecter la Constitution et à permettre à la CENI d'organiser les élections dans le délai constitutionnel avant de passer le bâton de commandement au vainqueur des dites élections.

Il deviendrait ainsi le premier Chef de l'Etat congolais à quitter le pouvoir par la voie démocratique. La nation congolaise lui réserve le titre de Sénateur selon l'article 104 de la Constitution de 2006. Au sein de l'UA, il appartiendrait désormais au Club des Sages du Conseil de Paix et Sécurité, à côté des illustres hommes d'Etat tels que Mbeki, Kufor, Obasanjo et Kikwete pour ne citer que ceux-là. Le simple acte de respecter la Constitution et de transférer le pouvoir pacifiquement serait une preuve que le pays est arrivé au terme d'une longue et douloureuse transition. Par conséquent les services de maintien de paix des Nations Unies en RDC n'auront plus de raison d'être.

Non seulement la RDC recouvrerait sa souveraineté politique, elle deviendrait ainsi un modèle de démocratie en Afrique Centrale et un cas de succès en matière de paix pour les pays sortant des longues années de conflits armés.

D'autre part, il n'est pas difficile d'entrevoir le pire qui accompagnerait le non-respect de la Constitution de 2006, surtout autour de l'article 71. Même si le Chef de l'Etat ne s'est pas encore prononcé sur son avenir politique, il y a bien des raisons de croire qu'il prépare le terrain pour rester au pouvoir au-delà de 2016 et empêcher ainsi le pays à faire l'expérience d'une alternance pacifique de pouvoir au sommet de l'Etat congolais. Parmi les panneaux de signalisation on peut noter ce qui suit : la modification de la loi électorale ; les consultations nationales ; un projet de recensement national ; l'appel au dialogue national ; le retard dans l'exécution du projet décentralisation.

Initialement, l'article 71 de la Constitution de 2006 stipule que le Président de la République est élu au suffrage universel après avoir obtenu la majorité absolue de 50+1 de voix au premier tour. Dans le cas contraire, un second tour de scrutin est organisé pour opposer les deux candidats en tête de ligne. Basé sur l'expérience électorale de 2006, un projet de loi était introduit au parlement et approuvé par la majorité de la chambre basse et finalement voté en loi. Alors que la division régnait au sein de l'opposition, un seul tour de scrutin avait permis au président sortant de faire face à dix candidats et de gagner ainsi les élections contestées de 2011 avec une majorité simple selon l'article 71 de la Constitution (amendée). Tout compte fait, l'amendement de la loi électorale (un seul tour de scrutins) constitue une pierre d'achoppement à la pratique du constitutionalisme en RDC.

Au début du second mandat présidentiel, le parti au pouvoir n'était pas en mesure de constituer une majorité des sièges au parlement. Le Président réélu avait convoqué les concertations nationales pour ainsi tendre la main à l'opposition. L'initiative avait donné naissance à un gouvernement d'union nationale en décembre 2014. Au fond, cette coalition rendue possible par l'adhésion d'une partie de l'opposition à la famille présidentielle a permis à cette dernière d'élargir sa base politique au Parlement et d'affaiblir l'opposition républicaine. Par conséquent, on assiste désormais à un fort rapprochement entre l'exécutif et le législatif connu sous le nom de l'Alliance de la Majorité Présidentielle (AMP). Cette démarche porte atteinte au principe de séparation des pouvoirs (constitutionnalisme) entériné dans la Constitution de 2006 et elle ouvre la voie au despotisme.

Dans le même ordre d'idées, la proposition du gouvernement de soumettre la nation congolaise à un recensement avant d'organiser les élections était rejetée par les bailleurs de fonds en 2006. On est passé plutôt à l'enregistrement des électeurs dans un pays divisé par des conflits d'intérêts. Revenir à la question de recensement au cours de l'année électorale alors que le pays ne bénéficiait pas du même soutien financier des pays donateurs comme par le passé laisse entendre que le régime en cours veut tout simplement retarder le processus électoral en 2016.

Quant au projet de décentralisation, l'article 226 (révisé en 2011) de la Constitution réaffirme la légalité structurelle de 11 provinces avant les élections générales de 2011 tout en prévoyant une loi qui déterminerait la mise en application de l'article 2. Ce n'est que le 25 janvier 2015 que l'Assemblée Nationale approuve ce projet tant attendu du public congolais. Le fait que cela ait connu un retard de dix ans indique une fois de plus que la Constitution de 2006 n'est pas respectée dans son intégralité. En plus de cela, créer des nouvelles structures administratives au cours de l'année électorale exige qu'on mette d'abord à jour des nouvelles listes des circonscriptions électorales à travers toute la République et cela a pour conséquence l'ajournement pur et simple du calendrier électoral.

Pour finir, dans son discours télévisé du 28 novembre 2015, le Président de la République avait invité le peuple congolais au dialogue national comme seule voie indiquée pour la paix et la stabilité politique. Il s'agit là d'un cadre de discussion autour de l'agenda du gouvernement ayant comme point majeur le report des élections par la CENI en raison du manque de moyens financiers. Ce constat prouve que la CENI en tant qu'institution ne jouit pas de son indépendance définie par la Constitution ; elle est plutôt au service du pouvoir en place.

Au-delà des frontières nationales, fort est de constater que bien de dirigeants des pays voisins ont réussi à changer les constitutions pour se maintenir au pouvoir (Uganda, Rwanda et République du Congo pour ne citer que ceux-là). Ainsi donc, le régime en place court le danger d'une contagion de *présidence à vie* (Mwenda, 2010 ; Barkan 2012). Et pourtant, le succès dans un cas peut constituer un échec dans un autre étant donné les réalités socio-politiques divergentes. Pour preuve, le Chef de l'Etat burundais, Pierre Nkurunziza a amené son pays dans un conflit meurtrier avec l'opposition pour avoir choisi de fouler au pied le traité de paix d'Arusha qui l'avait porté au pouvoir et d'appliquer le schéma ougandorwandais qui prône la présidence à perpétuité.

L'intérêt porté sur le pétrole Africain est tel que les puissances occidentales ferment facilement les yeux devant les violations de droits humains à Luanda, Brazzaville, Libreville et Ndjamena. En portant le regard sur l'instabilité qui persiste à l'est de la RDC, il convient de noter que la stabilité politique dont jouit Kampala et Kigali est dû en partie au fait que ces deux voisins ont réussi à externaliser les oppositions armées dans le plateau de Virunga (les forces démocratiques pour la libération de Rwanda - *FDLR* et l'Armée Révolutionnaire du Seigneur - *LRA* pour ne citer que ces deux rebellions). Il serait impossible pour le régime de Kinshasa de faire de même : garder les forces négatives au-delà des frontières nationales qui s'étendent sur des milliers de kilomètres. Au contraire, les bandes armées tant locales qu'étrangères exploitent facilement les crises de légitimité au sein du pouvoir de Kinshasa comme dans le passé (décrit dans les pages précédentes) et choisissent le sol congolais pour se disputer le butin au prix des populations civiles tout en projetant au monde l'image de la RDC comme berceau d'insécurité régionale.

## Conclusion

Il ressort de cet article que la RDC est loin de franchir le seuil du constitutionalisme après la longue et pénible transition vers un Etat de droit. Depuis 2001, la deuxième mission de l'ONU au Congo a coordonné les multiples interventions de la communauté internationale qui ont abouti successivement à la signature de l'AGI, au partage de pouvoir entre les belligérants durant la transition et à la promulgation en 2006 de la nouvelle Constitution.

Cette dernière apparaît comme un mal nécessaire parce qu'elle a permis à l'Etat congolais de continuer à exister malgré les guerres d'agression qui ont pour motif de le maintenir sous tutelle des puissances étrangères afin de mieux exploiter ses ressources minières.

Et pourtant, la présence prolongée des Casques bleus témoigne du fait que l'Etat congolais reste soumis aux caprices de la gouvernance globale. On comprend dès lors pourquoi les politiciens congolais doivent faire la ronde des capitales européennes et américaines à la veille de la campagne électorale comme pour dire que l'aval des occidentaux est une précondition pour la victoire des urnes. Afin d'éviter que l'histoire malheureuse du pays se répète il appartient désormais aux dirigeants politiques de faire montre de leur capacité de s'autogérer au lieu de compter sur le soutien extérieur dont l'agenda reste toujours caché du grand public. Etant donné qu'une alternance pacifique est encore possible, l'étude recommande que les bailleurs de fonds viennent au secours de la CENI en conditionnant l'aide au développement à la tenue des scrutins tant attendus en RDC.

### Références

- Allafrica. (2006, May 09). *Kinshasa - EU Ambassadors Celebrate Europe Day*. Retrieved May 11, 2008, from Allafrica: <http://allafrica.com>
- Barkan, J. D. (2011). Ethnic Fractionalisation and the Propensity for Conflict in Uganda, Kenya and Tanzania. In J. T. Herbst, *On the Fault Line: Managing Tensions and Divisions Within Societies* (pp. 150-169). London: Profile Books.
- Bayart, J.-F. (2009). *The State in Africa: The politics of the Belly, Second Edition*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Diamond, L. (2010). The rule of law versus the big man. In L. a. Diamond, *Democratization in Africa: Progress and Retreat, Second Edition* (pp. 47-58). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Dowden, R. (2009). *Africa: Altered States, Ordinary Miracles*. London: Portobello.

- Duffield, M. (2001). *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- Dupre, B. (2010). *50 political ideas you really need to know*. Oxford: Quercus.
- Fombad, C. M. (2011). Constitutional Reforms and Constitutionalism in Africa: Reflections on some Current Challenges and Future Prospects. *Buffalo Law Review*, Vol 59, 1007-1108.
- Gathii, J. T. (2008). Popular Authorship and Constitution Making: Comparing and Contrasting the DRC and Kenya. *William & Mary Law Review*, Vol. 49, Issue 4, 1109-1138.
- Haskin, J. (2005). *The Tragic State of the Congo: From Decolonisation to Dictatorship*. New York: Algora Publishing.
- Heywood, A. (2000). *Key Concepts in Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- ICG. (2006, October). *Securing Congo's Elections: Lessons from the Kinshasa Showdown*. Retrieved May 11, 2008, from International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org>
- IDGPA. (2015). *Constitution de la Republique Démocratique du Congo*. Kinshasa.
- Ilesanmi, S. (2008). Human Development as A Right: the Capabilities approach. In S. H. Boko, *NEPAD and the Future of Economic Policy in Africa* (pp. 31-51). Trenton: Africa World Press.
- ISS. (2006). *6 July 2006: 670 EUFOR Soldiers Already Deployed in Kinshasa*. Retrieved May 11, 2008, from ISS TODAY: <http://www.issafrica.org>
- Kant, I. (2003). *To Perpetual Peace: A philosophical Sketch (1795)*, Trans. Humphrey. Indianapolis: Hackett Publishing Company.

- Makiashi, W. (2015). Problématique de l'Etat et de sa refondation en Afrique: cas de la République Démocratique du Congo. *Revue Africaine de la Démocratie et de la Gouvernance*, 39-54.
- Mbata, M. A. (2006). *Constitutional Democracy and Constitutionalism in Africa*. Retrieved December 10, 2015, from ACCORDS Conflict Trends: <http://www.accord.org.za>
- Mbata, M. A. (2015). 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*, Vol. 1, No 4, 133-147.
- Mbombo, J. M. (2008). *UN-EUFOR Cooperation in the South: An Appraisal of the liberal peace in the Democratic Republic of Congo*. M.Phil. Dissertation, Trinity College Dublin, University of Ireland.
- Meredith, M. (2005). *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*. London: The Free Press.
- Mwanasali, M. (2009). From Non-Interference to Non-Indifference: The emerging Doctrine of Conflict Prevention in Africa. In J. Akokpari, & A. N.-M. (eds), *The African Union and its Institutions* (pp. 41-61). Auckland Park: Fanele.
- Mwenda, A. M. (2010). Personalizing Power in Uganda. In L. a. Diamond, *Democratization in Africa: Progress and Retreat, Second Edition* (pp. 233-247). Baltimore: John Hopkins.
- Nzongala-Ntalaja, G. (2015). The Fragile State and Crisis in Eastern Congo. *Revue Africaine de la Démocratie et de la Gouvernance*, Vol. 2, No 1&2, 15-37.
- Prempeh, H. K. (2007, June 13). *Africa's 'constitutionalism revival': False start or new dawn?* Retrieved November 19, 2015, from I.CON: <http://icon.oxfordjournals.org>

- Prempeh, H. K. (2010). Presidents Untamed. In L. a. Diamond, *Democratization in Africa: Progress and Retreat, Second Edition* (pp. 18-32). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Prunier, G. (2009). *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*. New York: Oxford University Press.
- Stearns, J. (2012). *North Kivu: The Background to conflict in North Kivu province of eastern Congo*. Nairobi: Rift Valley Institute.
- Talbot, C. (2001, February). *Congo peace talk revived after Kabila's assassination*. Retrieved June 21, 2008, from World Socialist Website: <http://www.wsws.org>
- Traub, J. (2006). *The Best Intentions : Kofi Annan and the UN in the era of American World Power*. London: Bloomsbury.
- UN. (2006). *The Democratic Republic of Congo*. Retrieved July 5, 2008, from United Nations.
- Vandeginste, S. (2013, January 29). *The African Union, Constitutionalism and Power-Sharing*. Retrieved November 18, 2015, from Journal of African Law: <http://journals.cambridge.org>
- Weiss, H. F. (2010). Voting for Change in the DRC. In L. a. Diamond, *Democratization in Africa: Progress and Retreat, Second Edition* (pp. 310-323). Baltimore: The John Hopkins University Press.