



L'accord politique de la Saint Sylvestre à l'épreuve de la Constitution du 18 Février 2006: problèmes de Droit et perspectives

Iron Van KALOMBO MUSOKO¹

Université de Kisangani

Abstract

The Saint Sylvester Political Agreement, signed in 2016, marked a significant turning point in the political landscape of the Democratic Republic of Congo. This agreement aimed to manage the political transition and ensure peaceful elections, but it conflicts with the Constitution of February 18, 2006, which establishes fundamental principles for the organization of institutions and the conduct of public affairs. In this article, we will explore the legal tensions and challenges this agreement raises with respect to constitutional provisions, while examining the prospects for the evolution of the Congolese political situation. We will highlight the implications of these interactions for democracy and the rule of law in the country.

Keywords: Political agreement, Saint Sylvester, Constitution, ordeal, etc.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.17500459>

1 Introduction

Le Congo indépendant est un Etat toujours à la recherche de la légitimité (Jean Claude Fidèle Mfuaba Lobo Muenga, 2018) mise à mal ou perdue depuis son accession à la souveraineté nationale et internationale, à cause du non-respect des textes constitutionnels. La RDC est un exemple de l'instabilité chronique ; *son le passé est lamentable, le présent est catastrophique, malheureusement le pays risque, si l'on y prend pas garde, de ne pas avoir d'avenir* » (Ambroise Kamukuny Mukinay, 2011).

Un Etat qui a connu une histoire institutionnelle particulière, la RDC est ce Pays de l'Afrique centrale détruit par la crise. Cette crise multidimensionnelle se déclenche selon Jean-Claude-Fidèle Mfuamba d'une part, *chaque fois qu'il y a absence de consensus intellectuel autour des principes qui régissent l'ensemble de services publics de l'Etat en son sein ; et d'autre part, que c'est cette absence du consensus qui amène les forces politiques protagonistes en présence à des diverses et controversées interprétations en contre-sens des dispositions légales et ou réglementaires, allant jusqu'à perturber le fonctionnement régulier de l'ensemble de services publics dans notre magnifique Pays* » (Jean Claude Fidèle Mfuaba Lobo Muenga, 2018).

¹ Chef de Travaux à la Faculté de Droit de l'Université de Mwene-Ditu, Chercheur en Droit Public Interne et Avocat au Barreau du Kasai-Oriental.

C'est pourquoi, pour résoudre les innombrables crises qui agitent régulièrement la scène politique et qui créent un climat des tensions permanentes, «*les acteurs politiques africains recourent assez fréquemment à des accords et autres compromis pour sortir des crises nées de leurs désaccords* » (Paterne Mambo, 2012). Cette pratique est constante en RDC². C'est dans ce contexte que la Constitution congolaise du 18 Février 2006 a été adoptée. Se voulant à la fois légaliste et légitimiste³, ce texte de compromis multiples, est selon **Ambroise Kamukuny**, « *la source de la légitimité pour les institutions politiques congolaises actuelles* » (Ambroise Kamukuny Mukinay, 2010), étant donné qu'elle a été *adoptée pour légitimer les institutions et leurs animateurs*.

A ce titre, le constituant congolais déclare qu'en vue de mettre fin à cette crise chronique de légitimité et de donner au pays toutes les chances de se reconstruire, les délégués de la classe politique et de la Société civile forces vives de la Nation, réunis en Dialogue inter-congolais, ont convenu dans l'Accord Global et Inclusif signé à Pretoria en Afrique du Sud le 17 décembre 2002, de mettre en place un nouvel ordre politique, fondé sur une nouvelle Constitution démocratique sur base de laquelle le peuple congolais puisse choisir souverainement ses dirigeants, au terme des élections libres, pluralistes, démocratiques, transparentes et crédibles⁴.

Il va sans dire qu'« au frontispice des nouvelles démocraties africaines ayant vu le jour à compter des années 1990, est inscrit en lettre d'or, le concept de l'Etat de droit » (Boumakani, 2003). A travers « *un usage effervescent tant, dans les discours politiques que dans la dogmatique* »⁵, l'instauration de l'Etat de droit, est pour **Balingene Kahombo**, affirmée par « une triple déclaration » (Balingene Kahombo, 2014), dans la Constitution congolaise de la troisième République.

Le Constituant originaire, fait connaître de façon claire en ces termes univoques : « Les préoccupations majeures qui président à l'organisation de ces Institutions sont les suivantes : assurer le fonctionnement harmonieux des Institutions de l'Etat ; éviter les conflits ; instaurer un Etat de droit ; contrer toute tentative de dérive dictatoriale ; garantir la bonne gouvernance ; lutter contre l'impunité ; assurer l'alternance démocratique »⁶ ; « Nous, Peuple congolais, (...), animé par notre volonté commune de bâtir, au cœur de l'Afrique, un Etat de droit... » ; « La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc ».

Cette triple déclaration témoigne que, « l'émergence d'un Etat de droit au Congo a constitué l'un des principaux thèmes de tous les forums pour la paix et la réconciliation qui ont émaillé l'histoire de ce pays, depuis la Conférence nationale souveraine en début des années 90, jusqu'au « Dialogue inter-congolais » de Sun City en Afrique du Sud en 2002 » (Nick Elebe ma Elebe, 2013). Pourtant, la consolidation de l'Etat de droit, (Isidore Mfuamba Mulumba

² En vrai, l'histoire politique congolaise est riche en dialogues et accords politiques, 65 ans après son accession à la souveraineté nationale et internationale, la RDC a connu plus ou moins 15 accords politiques : - 1960 : Conférence de la Table Ronde politique belgo-congolaise, suivie de la Table Ronde économique ; - 1961 : Table Ronde de Léopoldville, Conférence de Tananarive (Madagascar), Conférence de Coquilhatville, Conclave de Lovanium ; 1964 : Commission constitutionnelle de Luluabourg ; - 1991 : Concertations de N'Sele, Négociations du Palais de Marbre I et II ; - 1991-1992 : Conférence Nationale Souveraine ; - 1992 : Rencontre d'Iyonda (avril), Compromis Politique Global (juillet), Tripartite de Gbadolite (novembre), Concertations du Palais du Peuple ; - 1993 : Conclave du Palais de la Nation (mars) ; - 1999 : Accords de Lusaka ; - 2000 : Consultation Nationale sous l'égide des confessions religieuses ; - 2001 : Pré-Dialogue de Gaborone, Pré-Dialogue d'Addis-Abeba ; - 2002 : Négociations politiques inter congolaises de Sun City ; - 2002 : Négociations politiques inter congolaises de Pretoria ; - 2013 : Concertations Nationales ; - 2016 : Dialogue national de la cité de l'O.U.A ; - 2016 : Dialogue du centre interdiocésain. Avec la situation de la Guerre à l'Est menée par le Rwanda sous couvert de l'AFC/M23 un autre dialogue est en gestation.

³ A partir de ce texte, le Peuple congolais déclare que parmi les préoccupations majeures qui ont présidé à l'organisation de nouvelles Institutions, figure cette volonté manifeste de bâtir, au cœur de l'Afrique, un Etat de droit. La Constitution de 2006 consacre le règne de la Loi ou de l'Etat de droit.

⁴ Constitution du 18 février 2006, op.cit., Préambule

⁵ Idem

⁶ Ibidem

et Mukeba Julienne, 2020) exige des animateurs des Institutions politiques, le respect et l'application intégrale de la Constitution. Le non-respect d'une disposition peut conduire à l'affaiblissement de l'édifice et constituer un recul pour un progrès déjà réalisé.

Or, l'analyse pratique de l'application intégrale de cette Constitution, a révélé des failles du fait de la violation de certaines dispositions constitutionnelles entre autres, l'article 73 qui dispose que «les scrutins pour l'élection du Président de la République est convoqué par la Commission électorale nationale indépendante, quatre-vingt-dix jours avant l'expiration du mandat du Président en exercice⁷». En effet, le non-respect de cette disposition ayant pour conséquence la non-tenue des élections dans les délais constitutionnels en 2016 a, malgré l'Arrêt sous R.Const 262, en interprétation de l'article 70 alinéa 2 de la Constitution du 18 Février 2006, replacé la République dans une nouvelle situation de crise politique.

En vue de faciliter « *la tenue effective desdites élections, la préservation de la paix, la cohésion nationale et les négociations politiques sont apparues comme unique moyen susceptible d'amener la classe politique, dans sa diversité, à harmoniser ses points de vue afin de convenir des conditions de la tenue des élections crédibles, transparentes et apaisées*⁸ ». C'est en réalité l'accréditation de la thèse de **Morin Edgar**, qui établit par expérience que la « *crisologie congolaise montre que l'histoire du pays est riche en crises politiques qui donnent souvent lieu à des accords politiques comme solution à leur règlement* ». (Edgar Morin, 1976 et Thandika Mkandawire, 1992).

Pour juguler cette crise et sur Résolution 2277 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, les forces politiques et la société civile congolaises ont convenu de dialoguer. Ce dialogue qui débouchera sur l'Accord du dialogue national signé le mardi 18 octobre 2016 à la Cité de l'Organisation de l'Union africaine a, à cause de son caractère non inclusif, amené à la convocation d'un autre, qui cette fois-ci, sous la médiation de la Conférence Épiscopale Nationale du Congo et la participation de du Rassemblement des Forces Politiques et Sociales Acquis au Changement et du Front pour le Respect de la Constitution, accouchera le 31 décembre 2016, « l'Accord Politique global et inclusif du Centre interdiocésain de Kinshasa », appelé autrement « Accord du 31 décembre 2016 » ou « Accord de la Saint-Sylvestre ».

En effet, cet accord aborde des questions liées à l'organisation et au fonctionnement du pouvoir politique, un aménagement qui paraît antinomique à celui consacré par la constitution de 2006. A l'analyse, outre l'édiction des normes nouvelles relatives à la nomination du Premier ministre et la souveraineté populaire confisquée et dévoyée par les acteurs politiques qui se sont transformés en un constituant de fait⁹, l'Accord de la Saint-Sylvestre prévoit également la mise en place d'une institution d'appui à la démocratie dénommée « Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus électoral ».

A dire vrai, cet Accord soulève plusieurs questions de Droit. Le juriste constitutionnaliste peut certainement y voir une normalisation des entorses constitutionnelles, ne peut que parler de la théorie de la fraude constitutionnelle (Ambroise Kamukuny Mukinay, 2010). Il importe de relever ces entorses constitutionnelles en vue d'envisager pour l'avenir des propositions de lege ferenda.

Titre 1. L'Accord Politique global et inclusif du Centre interdiocésain de Kinshasa: un coup d'Etat contre la Constitution

La lecture rigoureuse de la Constitution du 18 Février 2006 démontre que ce texte qui traduit le pacte républicain congolais est pour cet Etat, la source de la légalité et de la légitimité de toutes ses institutions politiques et de leurs animateurs. Ace titre, son respect et/ ou sa vénération constitue « *une épine dorsale dans la consolidation de l'Etat de Droit et dans la concrétisation de la volonté du Constituant de bâtir au cœur de l'Afrique un Etat fort* ».

⁷ Lire l'article 73 de la Constitution du 18 Février 2006 telle que révisée à ce jour.

⁸ Exposé des motifs de la Loi organique n° 18/023 portant institution, organisation et fonctionnement du Conseil national de suivi de l'Accord et du Processus électoral du 13 novembre 2018, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo Première partie – n° spécial 59e année, 24 novembre 2018, point3.

⁹ Constituant de circonstance qui n'intervient qu'en cas de crise

En effet, le principe de constitutionnalité exige qu'aucune norme ne déroge à la Constitution qui est placée au sommet de la hiérarchie des normes. En effet, «le constitutionnalisme fait de la Constitution une norme juridique fondamentale émanant, non du gouvernement, mais du peuple souverain constituant un gouvernement » (Muriel Rouyer, 2003). Par conséquent, une Constitution ne peut être dérogée que par un texte constitutionnel et une Loi ne peut ni déroger ni être contraire à la Constitution. Conformément au principe de la suprématie de la Constitution, tout acte juridique non conforme à elle, est non valable en droit et ne peut produire aucun effet juridique.

Albert Yuma affirme même que, *la Constitution constitue la loi fondamentale de l'Etat car elle organise l'Etat et lui sert de fondement juridique. Cette organisation implique la détermination de la forme de l'Etat, du système politique mis en place et de l'exercice du pouvoir politique. La Constitution constitue la source ou le fondement juridique du pouvoir; c'est elle qui établit la détention et l'exercice du pouvoir à travers les institutions politiques* (Albert Yuma, 2010).

Ainsi donc, les institutions politiques ont en vertu de la Constitution, des compétences conditionnées au point que leurs animateurs ne peuvent par un arrangement politique contourner ou transiger sur ses dispositions. Dans ce contexte, l'Accord de la Saint sylvestre paraît d'abord une fraude à la Constitution au regard de son inexistence dans l'ordonnancement juridique congolais. Il est surtout un texte ayant pour vocation d'anesthésier la Loi fondamentale et de confisquer le pouvoir populaire.

1.1. La place de l'Accord Politique dans l'ordonnancement juridique congolais

En effet l'ordonnancement juridique en RDC est pyramidal et la hiérarchie des normes juridiques est structurée, de telle sorte qu'au sommet se trouve la Constitution qui traduit les aspirations des peuples; et donc la loi fondamentale, suivie des lois organiques, des lois ordinaires et des actes réglementaires. La Constitution est donc placée au sommet de l'ordonnancement juridique. C'est pourquoi, en République Démocratique du Congo, il est institué, toute une Cour chargée de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi¹⁰, en vue de censurer tout acte qui en est contraire.

Les dispositions de l'article 168, alinéa 2 sont explicites à ce sujet. « Tout acte déclaré non conforme à la Constitution est nul de plein droit¹¹ ». Il y a lieu d'affirmer, au de-là de tout doute, qu'aucune place n'est consacrée aux accords politiques dans l'ordonnancement juridique en vigueur en République démocratique du Congo. De ce fait, on ne peut fonder juridiquement, l'organisation des pouvoirs politiques sur base d'un Accord qui n'a aucun fondement constitutionnel. Procéder par la pratique des accords politiques pour aménager les Institutions Politiques, c'est accréditer la thèse selon laquelle:

Les dirigeants congolais auront réussi, de la loi fondamentale jusqu'ici, à détourner la Constitution de ses objectifs et de l'idée de droit qui la traverse, à recourir en réalité aux voies constitutionnelles de révisions pour travestir la philosophie du constitutionnalisme. Ils sont à revers cette pirouette, parvenus à manipuler et à dénaturer l'idée de droit contenu dans la constitution en la mettant à mort à travers des recours à des arrangements politiques, qualifiés d'accords politiques qui ont pris de l'ascendance sur la loi fondamentale » (Elie Nkongolo Kalala, 2019), au point qu'on se pose la question de l'utilité d'un texte constitutionnel dans le contexte de sa marginalisation au profit des conventions politiques, dans la mesure où dans cette hypothèse de conflit de normes entre la constitution et les accords politiques, ces derniers prévalent sur la loi fondamentale, « comme par un renversement du sens de la roue » (Djedjro Francisco Meledje, 2010). Aussi, est-il nécessaire d'interroger le texte pour découvrir l'autorité qui a reçu le pour de convoquer le dialogue.

1.2. De l'Autorité compétente pour la convocation du dialogue

¹⁰ Article 150 et 160 de la Constitution du 18 Février 2006.

¹¹ Article 168 de la Constitution du 18 du Février 2006.

La question de la compétence de l'Autorité qui a convoqué le dialogue se pose avec acuité. Juridiquement, la discussion des académiciens porte sur le fondement juridique de la compétence de l'organe étatique ayant convoqué ce dialogue, qui n'aurait pas pour vocation d'assurer le respect de la Constitution¹² car, les acteurs politiques auteurs dudit accord, ne sauraient justifier d'aucun mandat pour traiter des questions relevant du pouvoir constituant.

Pour **Constantin Yatala Nsomwe Ntambwe**, « la question reste ouverte du fondement juridique même de la compétence pour convoquer un tel dialogue visant à traiter des questions relevant du pouvoir constituant » (Constantin Yatala Nsomwe Ntambwe, 2016). Car, en considération du principe d'attribution des compétences qui gouverne le Droit public en général, aucun acteur politique, chef de l'Etat puisse-t-il être, ne peut justifier constitutionnellement d'une telle compétence. S'en attribuer relever d'une interprétation dangereusement extensive et ouvre la porte à toute dérive alors même que les pouvoirs politiques sont conditionnés et encadrés. Il y a lieu d'affirmer que la convocation de ce dialogue visant à renverser l'ordre constitutionnel par la rhétorique de la crise institutionnelle juridiquement est dénouée de tout fondement ou textuellement injustifiée.

1.3. Une crise institutionnelle constitutionnellement injustifiée

La théorie générale de Droit constitutionnel enseigne que, la crise institutionnelle repose sur la théorie des circonstances exceptionnelles ou de la légalité de crise. Elle permet d'assouplir le principe de la légalité de lors que les circonstances l'exigent. Invention du Conseil d'Etat français¹³, les circonstances exceptionnelles sont constituées de l'état de siège, l'état d'urgence et de l'état de guerre suivant les dispositions des articles 85 et 87 de la Constitution du 18 février 2006.

Ces dispositions se lisent comme suit: *Lorsque des circonstances graves menacent d'une manière immédiate l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou qu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions, le Président de la République proclame l'état d'urgence ou l'état de siège après concertation avec le Premier ministre et les Présidents des deux Chambres conformément aux articles 144 et 145 de la présente Constitution. Il en informe la nation par un message. Le Président de la République déclare la guerre par ordonnance délibérée en Conseil des ministres après avis du Conseil supérieur de la défense et autorisation de l'Assemblée nationale et du Sénat conformément à l'article 143 de la présente Constitution*¹⁴.

Dans l'une ou l'autre circonstance, on est en face d'une situation particulière couverte par la théorie dite des circonstances exceptionnelles conduisant à l'instauration de la légalité de crise et provisoire devant être remplacée dès que possible, par la légalité ordinaire (Cossalter, 2015). *Cette situation exige, donc, la collaboration entre le gouvernement et le président de la République doublée du contrôle politique du parlement et celui juridictionnel assuré par la Cour constitutionnelle, dont l'intervention ne vise nullement la constitutionnalité au fond` des mesures prises, mais plutôt la justification qu'elles ont été décidées dans le cadre de l'état d'urgence ou de siège* (Jean-Louis Esambo, 2017).

Les circonstances exceptionnelles sont en réalité celles qui obligent l'autorité administrative à agir pour sauver la Nation ou l'intérêt supérieur de la Nation quand bien même cela entraînerait la violation de la loi. C'est cette idée qui se dégage de l'adage latin « *salus populi, suprema lex* », pour signifier que « le salut du peuple est au-dessus de la loi » (Louis Yuma Biaba, 2010). Or en l'espèce, la non-tenue des élections ne peut aucunement être appréhendée comme une situation de crise. Cette rhétorique de la crise alléguée ne peut être constitutionnellement justifiée dans la mesure où la notion de crise en République démocratique du Congo est conditionnée. La crise doit avoir été justifiée par les circonstances expressément consacrées.

¹² En théorie générale, le texte constitutionnel, traduction d'un pacte social et républicain s'impose erga omnes à tous y compris la puissance publique. C'est-à-dire que son respect ne peut faire l'objet d'une négociation ou discussion politique.

¹³ Cette théorie a été inventée par la **jurisprudence** du Conseil d'Etat dans un premier arrêt rendu en date du 28 juin 1918, Heyriès, puis dans un deuxième arrêt, rendu en date du 28 février 1919.

¹⁴ Les articles 85 et 87 de la Constitution du 18 Février 2006

En substance, on ne peut pas évoquer la notion de crise pour une question déjà résolue par la Constitution, car la Loi mère dispose déjà que, «les scrutins pour l'élection du Président de la République est convoqué par la Commission électorale nationale indépendante, quatre-vingt-dix jours avant l'expiration du mandat du Président en exercice¹⁵». Elle organise également les causes qui rendent vacantes la fonction présidentielle¹⁶. A dire vrai, respecter le pacte républicain dans ces conditions, consisterait à considérer le dépassement du mandat constitutionnel comme une cause d'empêchement ouvrant ainsi la voie à une transition sous la conduite du Président du Sénat qui devait organiser les élections conformément à la Constitution¹⁷. Pourtant, les acteurs politiques ont préféré donner un coup de fouet à la Constitution par une révision pathologique.

Titre 2. L'Accord Politique global et inclusif du Centre interdiocésain de Kinshasa, une révision pathologique de la constitution

2.1. La nomination du Premier Ministre issue du Dialogue, un coup de fouet au texte constitutionnel

L'accord de la Saint sylvestre dévoile ses tendances révisionnistes ou rénovatrices. Son entrée dans le champ du droit constitutionnel aurait visé non seulement la modification de la donne existante, mais l'instauration d'un ordre différent de celui préalablement instauré par la Loi fondamentale en vigueur. Pour s'en convaincre, la désignation de la personne pour l'exercice des fonctions de Premier ministre pendant la période préélectorale et électorale a été dévoyée des prescrits de l'article 78 de la Constitution qui consacre que « *le Président de la République nomme le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire après consultation de celle-ci. (...) Si une telle majorité n'existe pas, le Président de la République confie une mission d'information à une personnalité en vue d'identifier une coalition* ».¹⁸

Cependant, les résolutions de l'Accord de la Saint Sylvestre prévoient que le Premier Ministre soit présenté par le Rassemblement et nommé par le Président de la République¹⁹. Visiblement, cet accord apporte un ajustement constitutionnel qui a remis en cause les options fondamentales levées par le constituant originaire, notamment en matière d'organisation du pouvoir de l'Etat, constituant ainsi, *une épine plantée dans le pied d'un droit constitutionnel terrassé* (Adama Kpodar, 2013).

Constantin Yatala Nsomwe Ntambwe estime que « la recrudescence des compromis politiques symbolise souvent « un recul de l'Etat de droit constitutionnel » (Léo Hamon, 1990). C'est avouer que « *la relation entre la constitution et les conventions politiques en période de crise pose problème. Elle se révèle être une relation à la fois conflictuelle et pacifique, dont les manifestations dépendent des règles en présence. La grille de lecture de l'analyse constitutionnelle classique se trouve affectée par le caractère atypique de cette normativité constitutionnelle pénétrée par la politique. La pyramide des normes, en particulier, est bouleversée par ces accords politiques qui, dans certains cas, sont prioritaires par rapport à la constitution* » (Paterne Mambo, 2012).

¹⁵ Article 73 de la Constitution du 18 Février 2006 telle que révisée à ce jour.

¹⁶ Cet article dispose : « En cas de vacance pour cause de décès, de démission ou pour toute autre cause d'empêchement définitif, les fonctions de Président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 78, 81 et 82 sont provisoirement exercées par le Président du Sénat ».

¹⁷ A cet effet, l'article 76 de la Constitution dispose que : La vacance de la présidence de la République est déclarée par la Cour constitutionnelle saisie par le Gouvernement. Le Président de la République par intérim veille à l'organisation de l'élection du nouveau Président de la République dans les conditions et les délais prévus par la Constitution. En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par la Cour constitutionnelle, l'élection du nouveau Président de la République a lieu sur convocation de la Commission électorale nationale indépendante, soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus, après l'ouverture de la vacance ou de la déclaration du caractère définitif de l'empêchement. En cas de force majeure, ce délai peut être prolongé à cent vingt jours au plus par la Cour constitutionnelle saisie par la Commission électorale nationale indépendante.

¹⁸ Article 78 de la même Constitution.

¹⁹ Accord du 31 décembre 2016, III.3.1, §3.

On peut remarquer, en pareilles circonstances, la négation ou la remise en cause du primat de l'ordonnancement juridique sur l'ordonnancement politique. *La constitution se trouve alors reléguée au second plan et les compromis politiques acquièrent une place prépondérante dans l'architecture normative de l'État. Certains auteurs parlent même, à cet égard, de renoncement à la constitution ou de mise en veilleuse des règles constitutionnelles* (Adama Kpodar, 2013).

Or, depuis la nuit de temps, « la Constitution s'est imposée comme la source de légitimité du pouvoir; de sorte qu'exercer ce dernier en dehors de ses bornes, est tout simplement illégitime et illégal » (Maurice Glele-Ahanhanzo, 1990). L'observation démontre que l'accord politique a non seulement prouvé son primat sur la Constitution dans la désignation du Premier Ministre, il s'est révélé surtout, un monstre confisicateur de la souveraineté populaire.

2.2. L'Accord Politique global et inclusif du Centre interdiocésain de Kinshasa: un monstre politique confisicateur de la souveraineté populaire

2.1.1. La confiscation du pouvoir populaire par la prolongation des mandats de ses élus

Comme dans tout système démocratique, en République démocratique du Congo, « la souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». ²⁰

Paradoxalement, l'accord de la Saint Sylvestre semble remettre en cause la constitution et se présente comme supérieur à celle-ci par ses exigences révisionnistes ou rénovatrices. Il proroge le mandat du Président de la République, des députés nationaux, provinciaux et des sénateurs au mépris de cette disposition constitutionnelle, **pour sauver politiquement celui qui incarnait de facto le Président de la République**. A dire vrai, l'accord politique du 31 décembre 2016 va en contre sens de la Constitution dans ce sens qu'il intervenait dans le domaine du pouvoir constituant originaire par la confiscation de la souveraineté populaire.

Pourtant, les matières qui touchent à l'ordre public ne peuvent pas faire l'objet d'un accord entre particuliers, en l'espèce les acteurs des partis et les regroupements politiques. Ce recul du constitutionnalisme fait place à la suprématie des arrangements politiques, qui deviennent le véritable fondement de l'État, remplaçant ainsi la constitution dans le rôle qu'on lui prête traditionnellement. Dans ces conditions, pense **Dominique Rousseau** « *le texte constitutionnel n'a aucun impact sur la vie politique, c'est-à-dire sur le fait ou sur la pratique, qui prennent le pas sur le droit.*

Les accords politiques deviennent, par la même occasion, la véritable source de l'exercice du pouvoir d'État » (Dominique Rousseau, 2001); et donc, l'accord politique devient le texte qui aménage l'organisation et le fonctionnement des institutions politiques. Or, «les institutions de l'Etat pendant cette période seront dirigées par des animateurs dont la source de légitimité pose de sérieux problèmes dans le cadre de légalité constitutionnelle ordinaire » (Mampuya Kanunk'a-Tshiabo, 2013).

On peut affirmer que, « cette pratique de la conservation du pouvoir politique par la manipulation des textes juridiques et contre la volonté du peuple inaugure une nouvelle forme de changement constitutionnel de gouvernement », (ACIDH, 2018). Cet Accord Politique supprime la Constitution en vigueur et la supplée pour des situations « *pathologiques* » non prévues ; car, les parties prenantes s'accordent à mettre temporairement en veilleuse quelques dispositions constitutionnelles qui ne sauraient pas s'appliquer au même moment que ledit Accord, afin de garantir à terme le retour à l'ordre constitutionnel normal.

²⁰ Article 5 de la Constitution du 18 Février 2006

En réalité, l'Accord contient des dispositions qui sont non conformes à la Constitution. Les rapports de non-conformité sont constitués par l'ensemble de ces dispositions²¹ liées à la prolongation de la durée des mandats du Président de la République, des députés nationaux et provinciaux, des sénateurs et des gouverneurs de provinces ; de la place de la définition du rôle du peuple congolais dans la mise en œuvre de cet accord (Mampuya Kanunk'a-Tshiabo, 2013).

A ce titre, le principe constitutionnel selon lequel tout pouvoir émane du peuple est ignoré. On constate de ce fait la fraude à la constitution à travers la confiscation du pouvoir du constituant par des acteurs politiques. De ce fait, **« le droit constitutionnel est aujourd'hui désacralisé. La cause est que la souveraineté est dégradée, la Nation est démythologisée, tandis que ses représentants sont supplantés ; et la Constitution déstabilisée n'est plus ni la Norme suprême, ni le Contrat social. L'Etat est délégitimé et le droit constitutionnel est banalisé »** (Bernard Cuberta fond, 2005).

Pourtant, la Constitution devrait être considérée comme cet *« acte solennel soumettant le pouvoir étatique à des règles limitant sa liberté pour le choix des gouvernants, l'organisation et le fonctionnement des institutions, ainsi que dans ses relations avec les citoyens »*. Ces entorses à la constitution décortiquées ci-haut invitent les esprits avisés en droit constitutionnel, d'envisager des garde-fous en vue de réserver à la Constitution sa place traditionnellement vénérable. Ce ci assurerait le triomphe de la Loi fondamentale par l'évitement des pratiques révisionnistes récurrentes.

Ainsi, la Constitution aura atteint sa finalité de domestiquer le pouvoir politique » (Debbasch et alii, 1998), car, comme le dit Georges Vedel, *« hier décoratif ou fictif, au fond pseudo, violable, droit de façade, le droit constitutionnel est désormais le fondement, dans tous les domaines, de toutes les autres disciplines. Il est le point de départ de toute discipline du droit, pour en fixer les principes de base. L'ex droit flou et mou est devenu discipline-mère, droit englobant, dominant, posant les principes, au sommet de la hiérarchie des normes »* (Georges Vedel, 1979).

I. Les propositions des mécanismes constitutionnels de mise en œuvre des accords politiques en temps de crise

En RDC sans l'avouer expressis verbis, les acteurs politiques ont toujours tendance à considérer la pratique des accords comme une voie obligée de sortie des crises. C'est qui s'apparente à la reconnaissance du principe de convention de constitution. La constance et la récurrence de la pratique des dialogues en sont exemplaires. Hors de tout doute raisonnable, on peut affirmer que les acteurs politiques congolais considèrent la pratique des accords comme un usage uniforme et constamment obligatoire en temps de crise au point qu'ils s'estiment juridiquement liés à son recours. Ainsi, il ne s'agit pas d'une simple pratique de lors que les acteurs concernés ont estimé qu'ils devaient respecter cette pratique justifiant tacitement une convention.

Généralement négociés, conclus et signés, en marge du droit positif, les accords politiques servent, soit de référentiel aux mutations constitutionnelles, soit d'outil indispensable aux ajustements nécessaires, soit encore de tactique de gestion de crises politiques au service d'un dédoublement normatif.

Portés sur cette base, ces accords dictent, dans bon nombre de pays africains, les réformes constitutionnelles qui prennent une part importante dans la gestion de gestion de crises à l'égard desquelles le dispositif en vigueur est inefficace, inopérant ou, à tout le moins, affaibli par les contingences politiques (Jean-Louis Esambo Kangashe, 2020).

²¹ Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice, « la Rdc entre la sortie de l'impasse électorale et le respect de la constitution : Analyse de l'Accord Politique de la Saint-Sylvestre », 5ème Rapport élaboré conjointement par le Groupe de Travail composé du CREEDA, de la LE et du RRSSJ, 2017, PP13-14.

Normes de crises ou de leur gestion, selon l'expression de Jean-Louis Esambo Kangashe, ces Constitutions portent une dimension significative du conventionnisme...par le pouvoir constituant, de la volonté exprimée par les accords politiques. Dirigés vers la modulation des Constitutions en vigueur, ils contiennent un certain nombre d'engagements et principes capables d'inspirer le constituant, au moment de la formulation ou reformulation de certaines options fondamentales, (Jean-Louis Esambo Kangashe, 2020). D'où la pertinence de la reconnaissance de la pratique des accords dans la Constitution en vue d'éviter des violations intempestives ou son contournement par les résolutions du dialogue.

1.1. La consécration constitutionnelle de la pratique du dialogue en cas de crise politique

Aborder une telle réflexion, consiste à oser grever l'abcès en touchant aux problèmes qui constituent des questions taboues pour les acteurs politiques même si une étude objective peut attester la véracité. En réalité, une fois établie, la Constitution fait, par moments, l'objet des contraintes que convoite le phénomène de *destruction-reconstruction* opéré à partir des dynamiques échappant, par moments, à toute idée de cohérence.

(Dosso, 2012) La République Démocratique du Congo offre, à cet égard, un exemple intéressant d'un pays régi en majorité par une succession des textes constitutionnels établis sur la base des accords politiques. Les exemples étant intéressants et légions, celui de la signature, le 17 décembre 2002, de l'Accord politique global et inclusif, qui organisait le fonctionnement des pouvoirs politiques République Démocratique du Congo, peut paraître éloquent.

Bien qu'à caractère transitoire, les compromis ou ces arrangements politiques²² doivent trouver leur fondement de la Constitution. Leur consécration constitutionnelle résoudrait le *problème de la légalité, en plus de la légitimité qu'ils sont bien obligés de conquérir, dans les cœurs et les esprits des citoyens intéressés. Il reste que, source de la nouvelle Constitution, l'accord politique apparaisse comme un baromètre de régulation politique.* (Jean-Louis Esambo Kangashe, 2020). La doctrine pense que, *c'est donc surtout par leur intégration au bloc de constitutionnalité que les accords politiques signalent leur infériorité au texte constitutionnel.*

L'incorporation des normes conventionnelles au texte juridique replace la constitution dans son statut de Loi suprême de l'État, et souligne au passage cette tendance à lui reconnaître, en Afrique, une vocation programmatique, pédagogique ou symbolique. (Jean du Bois de Gaudusson, 1995). Une fois incorporé dans le texte constitutionnel, l'accord acquiert, par ce fait, une valeur juridique contraignante, dont la violation peut être sanctionnée par le juge constitutionnel car, comme l'écrit la doctrine, *« dès lors qu'il est établi en justice qu'une convention existe et que les juges constitutionnels la considèrent comme un précédent contraignant, il n'y a pas de motif valable pour refuser à cette convention la valeur d'une loi » et il n'y a « aucune distinction entre la « loi constitutionnelle » et une « convention constitutionnelle établie »* (Second Judges Case, 1993).

Outre l'incorporation de l'accord politique dans l'ordonnancement juridique congolais, un raisonnement juridique achevé consisterait à déterminer également, l'organe politique ayant la compétence de convoquer les forces vives à un dialogue en vue de discuter et signer les résolutions du forum coulées dans un instrument qualifié d'accord politique.

1.2. Détermination constitutionnelle de l'Organe compétent pour convoquer le dialogue

A en croire à la pratique dans en République Démocratique du Congo, un tel pouvoir reviendrait au Chef de l'Etat agissant comme le garant du bon fonctionnement des institutions²³ même si les textes ne le disent pas explicitement. Une telle interprétation extensive est dangereuse dans la mesure où, elle risque de donner au Chef de l'Etat, des pouvoirs indéterminés et quasi-incontrôlés qui se fondent sur une compréhension sans limite de garant de bon

²² Les accords politiques n'ont pas une vie pérenne ou de caractère éternel. Leur vie comme leur survie de l'évolution de la crise et principalement de la volonté concertée des acteurs du jeu politique.

²³ C'est sur cette base que Joseph Kabila justifiait la convocation des concertations nationales de 2013 dans son discours d'ouverture.

fonctionnement peut se permettre de poser tout acte pour justifier le souci de faire face à une crise artificiellement créée.

Pourtant, les compétences du Président de la République sont bien consacrées à l'article 69 de la Constitution du 18 Février 2006. Il est en effet, *le Chef de l'Etat. Il représente la nation et il est le symbole de l'unité nationale. Il veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des Institutions ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la souveraineté nationale et du respect des traités et accords internationaux*²⁴.

Rendre cette disposition complète consisterait à préciser ***qu'en cas d'une situation de crise politique, le Président de la République peut à son initiative, soit à la demande du Président de l'Assemblée, du Sénat ou du Gouvernement, convoquer les Forces politiques, les confessions religieuses et la société civile à un dialogue.***

1.3. L'intervention obligatoire du juge constitutionnel

La Cour constitutionnelle a toujours disposé d'un pouvoir traditionnel bien qu'implicite de régulation de la vie politique. Elle exerce cette compétence généralement dans le souci de donner réponses aux situations susceptibles de porter atteinte au fonctionnement normal des institutions.

En effet, outre les prérogatives qui lui sont explicitement reconnues par la Constitution et sa loi organique, la Cour constitutionnelle dispose d'un pouvoir de régulation déjà expérimenté dans son œuvre jurisprudentielle pour régler les questions qui, si elles demeurent sans réponses, elles peuvent entraîner le blocage du fonctionnement des institutions ou conduire simplement au chaos²⁵.

En sus, dans l'exercice du pouvoir sus-évoqué, la Cour constitutionnelle est ainsi appelée « à jouer un rôle non-négligeable dans la régulation du jeu politique et le règlement de la crise, son intervention tendant à pacifier les conflits politiques (Jean du bois de Gaudusson, 2006). Dans le cadre particulier de cette étude, l'intervention obligatoire de la Cour constitutionnelle s'avère nécessaire donner son avis sur l'existence ou pas d'une situation de crise politique qui justifie le recours au dialogue.

Son intervention en amont est déterminante pour éviter les acteurs inventent des situations de crise infondées ou artificielles. Elle sera saisie exclusivement par l'organe habilité de convoquer le forum politique. La Cour devra également appelée pour censurer la conformité ou non de l'accord à la Constitution au regard des matières intangibles.

²⁴ Lire l'article 69 de la Constitution 18 Février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour

²⁵ R. Const 1443, 2020 p.3

Conclusion

Ayant planté le décor de cette analyse dans les pages précédentes, le dessein du contexte de cet article est politiquement et juridiquement préoccupant. Au crépuscule du deuxième et dernier mandat constitutionnel de Monsieur Joseph KABILA, la Rd Congo se cale sous une crise politique aigue et généralisée. Elle est due notamment à l'absence de l'autorité de l'Etat sur une bonne partie de l'ensemble du territoire national, puis à l'expiration des mandats constitutionnels des autorités de ce quinquennat (Touré Maliaka Sefu, 2021). Pour faire face à cette crise et faciliter le retour à l'ordre constitutionnel, le dialogue a paru, une option incontournable.

De ce fait, une conclusion peut être tirée de l'histoire de la République Démocratique du Congo. L'expérience de ce pays depuis son accession à la souveraineté nationale et internationale, fait montre que la République Démocratique du Congo s'enracine dans la culture des compromis politiques et des institutions concertées au détriment de celles mises place par les textes constitutionnels. L'histoire de l'Etat congolais est donc si riche en négociations ou concertations politiques qui aboutissent souvent aux changements de l'ordre politique. Pour s'en convaincre, 65 après son accession à la souveraineté nationale et internationale, la RDC a connu plus ou moins 15 accords politiques.

A dire vrai, les acteurs politiques sont habitués à faire un coup d'Etat à la Constitution ou à trahir le pacte social, par la mise en place des textes erronés et des institutions qui leur permettent de se maintenir au pouvoir sans ou en dehors du mandat ou de se garantir une hyper-présidence ; pratiques que Dominique Rousseau estime de nature à annihiler les fonctions du droit constitutionnel » (Dominique Rousseau, 2001). Cette pratique constante de voir dans les accords politiques, une voie idoine de gouvernance a été au centre de l'accord de la Saint Sylvestre ayant accouché le Conseil National de Suivi de l'Accord de la Saint Sylvestre.

L'analyse rigoureuse révèle que la classe politique congolaise donne tacitement à la pratique des accords une valeur de convention de constitution. Ainsi, il ne s'agit pas d'une simple pratique de lors que les acteurs concernés ont estimé qu'ils devaient respecter cette pratique justifiant tacitement une convention. De ce fait, cette réflexion suggère l'incorporation de l'accord politique dans l'ordonnancement juridique congolais d'éviter des violations intempestives ou son contournement par les résolutions du dialogue, la décliner l'organe politique ayant la compétence de convoquer le dialogue et faire intervenir la Cour Constitutionnelle pour son avis sur le fondement de la crise et la censure de la conformité ou non de l'accord à la Constitution, la norme suprême.

En substance, le législateur, les intellectuels et politiques congolais doivent comme le dit Ambroise Kamukuny, briser la culture du silence sur l'irrespect des textes constitutionnels et des principes démocratiques » (Ambroise Kamukuny, 2011). Ainsi, cette étude constitue une contribution à la prise de conscience des dirigeants sur le respect des normes constitutionnelles, source de la légitimité et de la légalité des Institutions, en vue d'éviter les conséquences fâcheuses de la crise.

REFERENCES

I. Textes de lois

1. Constitution de la République démocratique du Congo telle que modifiée et complétée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo ;
2. La Loi organique n° 18/023 portant institution, organisation et fonctionnement du Conseil national de suivi de l'Accord et du Processus électoral du 13 novembre 2018, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo Première partie – n° spécial 59e année, 24 novembre 2018.

II. Jurisprudence

1. Arrêt, sous R. Const.262 du 11 Mai 2016, recours en interprétation de l'article 70
2. - Arrêt sous R. Const 1443 du 15 Décembre 2020.

III. Ouvrages

1. Albert YUMA, Manuel de Droit Administratif congolais, Kinshasa, Editions CEDI, RSI2010 ;
2. Ambroise KAMUKUNY MUKINAY, *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, l'Harmattan, Collection de Droit Africain, Paris, 2011 ;
3. DEBBASCH, C., et alii. *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, LGDJ, T IV, 1998 ;
4. Dominique Rousseau, « *Question de Constitution* » dans Jean-Claude Colliard et Yves Jegouzo, dir, *Le Nouveau constitutionnalisme : Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001 ;
5. Georges VEDEL, « *La constitution comme base du système juridique* », RJDC, 1979 ;
6. Jean Claude Fidèle MFUABA LOBO MUENGA, *Citoyenneté et Etat en Droit des Services Publics congolais*, Editions Universitaires Africaines, Collection Droit et Société/ Droit Public Congolais, 2018 ;
7. Jean Claude Fidèle MFUABA LOBO MUENGA, *Leçons de droit constitutionnel et institutions politiques en droit public congolais*, Editions Universitaires Africaines, Collection Droit et Société/ Droit Public Congolais, 2018;
8. Jean du Bois de Gaudusson, Préface « Aivo, F.J, *Le juge constitutionnel et Etat de droit en Afrique*, Paris, l'Harmattan, 2006
9. Muriel Rouyer, «*Les promesses du constitutionnalisme*», Raisons politiques, 2003.
10. Nick Elebe ma Elebe, « Préface », in Kifwabala Tekilazaya DefiFataki Wa Luhindi et Marcel Wetsh'okondaKoso, *République démocratique du Congo : Le secteur de la justice et l'Etat de droit*, Une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for Southern Africa, 2013 ;
11. Thandika Mkandawire, « Préface », in Kankwenda Mbaya (dir.), *Le Zaïre. Vers quelles destinées*, Dakar, CODESRIA, 1992 ;
12. Jean du Bois de Gaudusson, *Synthèse et conclusion* » dans Henry Roussillon, dir, *Les nouvelles constitutions africaines : La transition démocratique*, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1995 ;
13. Jean-Louis ESAMBO KANGASHE, « Conventionnisme constitutionnel : entre rupture et pérennité de la Constitution en Afrique noire francophone », disponible sur <https://profsambo.net> ;
14. Jean-Louis ESAMBO, *Traité de droit constitutionnel congolais*, Paris, L'Harmattan, 2017

IV. Articles de Revues

1. Adama KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », Afrilex, janv. 2013 ;

2. Adama Kpodar, « Réflexions sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *In Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, 2006 ;
3. Balingene Kahombo, « Les fondements de la révision de la constitution congolaise du 18 février 2006 », *In Librairie africaine des études juridiques 1*, 2014 ;
4. Bernard CUBERTAFOND, « Crise positiviste, renouveau sociologique du droit constitutionnel », *In Politeia* n°7, 2005 ;
5. BOUMAKANI (B.), « L'Etat de droit en Afrique », *In Revue juridique et politique*, 2003 ;
6. Constantin YATALA NSOMWE NTAMBWE, dans son étude sur « la valeur juridique de l'Accord global et inclusif du Centre Interdiocésain de Kinshasa en regard de la Constitution du 18 février 2016 » ;
7. COSSALTER P., « La légalité de crise et État d'urgence », *in Revue Générale du Droit*, n°22919, Paris, 2015 ;
8. Djedjro Francisco Meledje, « Le gouvernement dans la Constitution de Côte d'Ivoire », *In Revue ivoirienne de droit*, 2010 ;
9. Dodzi KOKOROKO (D.), « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques : cas du Benin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *In Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°18, juin 2007 ;
10. DOSSO K., « Les pratiques constitutionnelles dans les États d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences » ;
11. ELIE NKONGOLO KALALA, « les accords politiques et l'état de droit en Afrique noire francophone « Leçon pour la République démocratique du Congo », *In Revue Internationale des Dynamiques Sociales*, Numéro 111, Vol. 1, Octobre-Décembre 2019 ;
12. Isidore MFUAMBA MULUMBA et MUKEBA Julienne, « La mise en œuvre de l'Etat de droit » en RDC : une cuirasse pour la démocratie ou un poignard qui la saigne? », 2020 ;
13. Léo Hamon, « L'État de droit et son essence », *In Revue française de droit constitutionnel*, 1990 ;
14. Mampuya Kanunk'a-Tshiabo A., « Le respect des textes légaux comme problème d'éthique de gouvernance au Congo », *In Revue de l'U.K.A, Volume 1, n. 1*, Février 2013 ;
15. Mampuya Kanunk'a-Tshiabo A., « Le respect des textes légaux comme problème d'éthique de gouvernance au Congo », *In Revue de l'U.K.A, Volume 1, n. 1*, Février 2013 ;
16. Maurice GLELE-AHANHANZO, « La Constitution ou loi fondamentale », *in Encyclopédie juridique de l'Afrique, NEA*, p. 33-34 ; Dominique ROUSSEAU, « Une résurrection : la notion de Constitution », *RDP*, 1990, n° 1 ;
17. Morin Edgar., « Pour une crisologie » *In Communications, Volume n° 25, N° 1*, 1976 ;
18. Paterné Mambo « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les États africains : Réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », *In Revue de droit de McGill*, 2012, 57(4), 921-952.

V. Autres documents

1. Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice (RRSSJ), « L'accord de la saint-sylvestre un an après: Chronique d'une vraie-fausse application », 7ème Rapport élaboré conjointement par le Groupe de Travail composé de ACIDH, du CEGO, du CREEDA, de I-AICGD et du RRSSJ, 2018 ;
2. Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice, « la Rdc entre la sortie de l'impasse électorale et le respect de la constitution : Analyse de l'Accord Politique de la Saint-Sylvestre », 5ème Rapport élaboré conjointement par le Groupe de Travail composé du CREEDA, de la LE et du RRSSJ, 2017.

VI. Webographie

1. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2012-2-page-57.htm> ;
2. (<http://afrilex.u-bordeaux4.fr/bilan-sur-un-demi-siecle-de.html>) ;

3. <https://profsambo.net> ;
4. <https://treaties.org> ;
5. <https://www.unodc.org>