



Révision constitutionnelle et abus de la majorité parlementaire sous la constitution du 18 Février 2006 en République Démocratique du Congo

Michael CILUMBA MAWEJA¹

Université officielle de Mbuji-Mayi

Résumé : A l'instar de la Constitution française du 04/10/1958, plusieurs sont les Constitutions des Etats africains qui partagent le pouvoir d'approbation d'une révision constitutionnelle entre les deux chambres du Parlement réunies en Congrès et l'expression populaire par la voie référendaire. Certaines encore avec l'exigence d'une majorité plus renforcée le partage entre l'Assemblée nationale et le recours au référendum. Cependant, dans le contexte africain, il se pose un problème de l'indépendance du juge de l'opportunité du recours à l'une ou à l'autre voie tant il est vrai que le Président de la République souvent désigné par les constituants à cette fin n'oriente ses choix qu'en fonctions de ses intérêts politiques. Dans une Afrique où le système de majorité parlementaire prend de l'ascendant sur les autres institutions, une révision dont le fond est de faire passer une mesure impopulaire ou de reconforter les intérêts de la classe dirigeante, ne sera jamais soumise à la votation populaire. C'est justement cette dynamique qu'induit l'article 218 de la Constitution congolaise du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour. En effet, il découle des alinéas 3 et 4 de cette disposition que le Président de la République dispose de la latitude de soumettre une révision constitutionnelle à l'approbation populaire ou au Congrès par le fait de son silence sur la première possibilité. Le contexte politique tel qu'il se dessine depuis les premières années de la 3^e République congolaise démontre que c'est la voie parlementaire qui a plus de chance d'occuper du fait de la concomitance permanente entre la majorité parlementaire et la majorité présidentielle. La présente réflexion essaye donc de scruter les apories d'un tel dispositif constitutionnel au regard des excroissances de la démocratie représentative moderne. Elle propose une réécriture de cette disposition et propose des mécanismes susceptibles d'encadrer le pouvoir d'un Parlement constituant en République démocratique du Congo et préserver les principes démocratiques.

Mots clés : Révision constitutionnelle, souveraineté, pouvoir constituant, etc.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.19462872>

Introduction

Depuis 2006, la République démocratique du Congo s'est engagée dans un nouvel ordre politique avec l'adoption au référendum de la Constitution du 18 février 2006. Cette Constitution s'avère être l'une des meilleures de notre histoire constitutionnelle si pas la meilleure, pensent certains constitutionnalistes tel que André Mbata Mangu

¹Michael CILUMBA MAWEJA, Assistant 2 à la Faculté de Droit de l'Université officielle de Mbuji-Mayi et Doctorant à l'Université de Lubumbashi.

Betukumesu qui estime qu'elle a le mérite de mettre sur pied les bases d'un Etat de droit démocratique et républicain ainsi que les mécanismes qui permettent de conjurer les crises politiques du passé². Toutefois, elle est aussi accusée par une autre opinion de comporter certaines tares congénitales, structurelles et même conjoncturelles qui justifient l'intérêt de sa révision³. C'est dans cet esprit qu'un premier assaut infructueux lui a été lancé en 2007 à l'initiative du député Tshibangu Kalala⁴ et qui, visiblement n'avait pas prospéré qu'à cause d'un manque de quibus du Président Joseph Kabila. Quatre ans plus tard, une nouvelle initiative de révision aboutira à l'adoption par le Congrès de la loi de révision constitutionnelle du 20 janvier 2011 ayant conduit à la révision de 8 de ses 229 articles⁵. En 2013, à la faveur de la publication de son ouvrage « entre la révision constitutionnelle et l'inanition de la nation », Evariste Boshab alors Secrétaire Général du parti présidentiel relance le débat autour de la révision constitutionnelle, cette fois-ci en s'attaquant à la juridicité des clauses d'éternité consignées à l'article 220 de la Constitution.

Il a fallu attendre le début du second mandat du Président Félix Tshisekedi pour voir le débat autour de la révision constitutionnelle relancer à nouveau avec un engouement qui pousse à se demander si les motifs de cette révision ne sont pas que d'adapter la loi fondamentale aux pratiques politiciennes et aux aspirations des dirigeants sans que les raisons objectives ne soient considérées. Dans les salons politiques même sans en maîtriser les tenants et les aboutissants on soutient l'idée de réviser la Constitution, certains acteurs vont jusqu'à évoquer le changement de Constitution sans toutefois indiquer les dispositions qui fâchent dans l'actuelle. En effet, paraphrasant Solon, Charles de Gaulle disait que, « la révision de la Constitution est bonne pour un peuple et pour un temps. Il ne faut pas la momifier⁶ ». La révision d'une Constitution est un moyen par excellence pour l'adapter à l'évolution de la société tant nationale qu'internationale⁷, aux exigences culturelles et économiques mais aussi aux exigences du bon fonctionnement des institutions. C'est ainsi que les auteurs de la révision de 2011 l'ont justifiée par le fait que certaines dispositions de la Constitution se révélaient handicapantes et inadaptées aux réalités politiques et socioéconomiques du pays d'une part. D'autre part, qu'il était apparu des dysfonctionnements institutionnels imprévus par le constituant originaire⁸.

A propos du pouvoir de révision, Bernard Chantebout soutient que ce n'est qu'à l'expérience qu'on sait si une Constitution est bonne. Aussi convient-il que le constituant laisse une porte ouverte à une éventuelle révision de son œuvre et prévoie, dans le corps même de celle-ci, la manière dont elle pourra être modifiée. Il faut qu'il institue un pouvoir de révision⁹. La procédure de révision constitutionnelle figure parmi les normes les plus importantes d'un ordre juridique donné. C'est elle qui fixe les conditions dans lesquelles les règles situées au sommet de la hiérarchie des normes juridiques peuvent être modifiées. Ceci commande une grande prudence et des mécanismes

² A. MBATA BETUKUMESU, point de presse organisé à Kinshasa le 12/02/2024 sur le débat autour de la révision de la Constitution du 18/02/2006.

³ Félix Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO, discours tenu à la place de la poste dans la ville de Kisangani le 23/10/2024

⁴ S. BOLLE, RD Congo. Faut-il déjà réviser la constitution de 2006, cité par BALINGENE KAHOMBO, Les fondements de la Révision de la Constitution congolaise du 18/02/2006 in *Kas African Law Study Library (Librairie Africaine d'Etudes juridiques)*, 2014, pp. 428-453

⁵ Cette révision concernera les articles 71 al 1, 110, 126, 149, 197, 198, 218, et 226 in Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République démocratique du Congo, JORDC, 52^e année, n°3 du 1^{er} février 2011.

⁶ Ch. De Gaulle, en reprenant cette pensée de Solon (homme d'Etat, législateur et poète athénien, né à Athènes vers 640 av. J.-C. et mort sur l'île de Chypre vers 558 av. J.-C.), soutient l'idée que c'est l'intérêt d'adapter la constitution au fur et à mesure dans le temps, dans le but qu'elle puisse constamment répondre aux besoins de la société.

⁷ Article 216 de la Constitution du 18/02/2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République démocratique du Congo, JORDC, 52^e année, n°3 du 1^{er} février 2011.

⁸ Exposé des motifs de la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République démocratique du Congo, JORDC, 52^e année, n°3 du 1^{er} février 2011.

⁹ Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, éd. Dalloz, Paris, 2013, p.31

appropriés d'encadrement des opérations de révision afin d'éviter que cette dernière soit profitable non pas aux dirigeants mais d'abord au peuple souverain car, de l'avis de Francis Delpérée, comme règle originaire et fondamentale, il revient de droit à la Constitution, de mettre l'État en position de mener une action durable au profit des citoyens¹⁰. Une constitution étant une réponse à des préoccupations sociales, en même temps qu'elle fonde un ordre juridique considéré comme répondant aux aspirations du peuple, sa finalité est, en dernière instance, de procurer bonheur, prospérité et épanouissement aussi bien aux acteurs du moment qu'aux générations à venir¹¹.

La Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour prévoit la procédure de sa révision à l'article 218. Le constituant originaire y institue le constituant dérivé et fixe l'étendue de son pouvoir ainsi que les règles particulières à suivre dans l'exercice de sa tâche¹². Il repartit la compétence d'approbation de l'initiative de révision entre la voie référendaire¹³ et la voie parlementaire¹⁴ mais s'est abstenu de désigner l'arbitre qui devrait décider de quelle voie prioriser entre les deux et dans quelles circonstances. Si à l'alinéa 3 de l'article 218, il semble faire de la voie référendaire la voie principale de l'approbation de l'initiative de révision, à l'alinéa 4 il donne l'impression de l'infirmer car il n'indique pas ne serait-ce que limitativement les circonstances pouvant justifier le recours à cette voie exceptionnelle. Il suffit que les membres du Congrès acceptent de se réunir et de voter l'initiative à la majorité de 3/5^e pour qu'elle passe. Le fait pour le constituant d'avoir omis d'indiquer les circonstances exceptionnelles pouvant justifier le passage de la voie référendaire à la voie parlementaire constitue pour nous une brèche dangereuse pouvant être utilisée par le Président en exercice pour frauder à la Constitution ou faire valider des révisions impopulaires. Les clauses intangibles pourraient probablement subir une atteinte par cette voie et voir ainsi les principes essentiels de l'ordre constitutionnel de 2006 violés.

Il y'a donc lieu de craindre que la procédure de révision telle que prévue actuellement par la Constitution de la RD Congo favorise sa révision beaucoup plus dans l'intérêt de ceux qui détiennent le pouvoir (majorité au pouvoir) et même que cette révision devienne récurrente. Or, en instituant la procédure de révision, l'essentiel est d'empêcher de réviser la Constitution « ni trop souvent, ni trop rapidement »¹⁵. Il est cependant difficile d'atteindre pareil idéal avec la formulation actuelle des alinéas 3 et 4 de l'article 218 de la Constitution du 18 février dans ce sens qu'à part la majorité absolue exigée pour l'acceptation de l'initiative au niveau de deux chambres, les autres formalités de validation sont laissées au bon vouloir du Président de la République. Que faire pour encadrer la révisibilité de la Constitution du 18 février 2006 au regard des faiblesses de l'article 218 alinéa 4 et garantir une stabilité constitutionnelle en République démocratique du Congo ? Telle est la problématique principale de cette dissertation qui se veut une contribution à la restauration du pouvoir constituant institué reconnu au souverain primaire mais occulté par l'influence du Congrès dans les Etats d'Afrique centrale en général et en RD Congo en particulier. L'approche juridique, appuyée par la dogmatique juridique soutenue par les observations par nous généralement faites ainsi que les différents documents consultés, nous ont permis d'asseoir la présente réflexion. Son développement dans les lignes qui suivent analysera premièrement le pouvoir de révision dans la Constitution du 18 février 2006, sa nature ainsi que les limites du pouvoir constituant dérivé et deuxièmement la souveraineté populaire et la révision constitutionnelle. Il y sera analysé la révision constitutionnelle sous la constitution du 18 février révisée et le détournement de la souveraineté populaire ainsi que le rôle et impact du référendum constituant dans la révision constitutionnelle.

I. Le pouvoir de révision dans la Constitution du 18 février 2006

Le pouvoir de révision constitutionnelle est perçu dans la plupart des Etats africains comme un levier de l'instabilité constitutionnelle tant il est vrai que les dirigeants s'en servent souvent pour faire prévaloir leur volonté

¹⁰ Francis Delpérée, *Droit constitutionnel*, Tome 1, Bruylant, Bruxelles, 1987, p. 78

¹¹ El Hadj MBODJ, « Préface », in J.L. ESAMBO KANGASHIE, *Traité de Droit constitutionnel congolais*, éd. L'Harmattan, Paris, p. 11

¹² A. KAMUKUNYI MUKINAY, *Droit constitutionnel congolais*, éd. EUA, Kinshasa, 2011, p.400

¹³ Article 218, al 3 ibidem

¹⁴ Article 218, al 4 ibidem

¹⁵ M. Verdussen, *La procédure de révision de la Constitution : données comparatives* cité par Francis Delpérée et H. De croo, *La procédure de révision de la Constitution*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 96.

sur celle ayant conduit au pacte social conclu par le constituant originaire. Ainsi manipule-t-ils le pouvoir de révision pour apporter des changements parfois même allant à l'encontre des aspirations profondes de leurs populations. Le pouvoir de révision ne devant normalement permettre que d'adapter l'œuvre constitutionnelle initiale aux évolutions et besoins actuels de la société, se retrouve réduit à faciliter la fraude à la Constitution¹⁶.

Le principe de la révision constitutionnelle est inscrit dans toutes les Constitutions modernes¹⁷. Pour Franck Moderne, « la révision est formellement une technique procédurale par laquelle les pouvoirs publics modifient expressément et officiellement le texte de la Constitution. Matériellement, elle décrit l'objet de la modification constitutionnelle résultat de cette procédure formelle¹⁸. Jean Jacques ROUSSEAU soutenait qu'« un peuple est toujours maître de changer ses lois, même les meilleures »¹⁹. C'est la perception de cette pensée saillante qui fonde le débat sur les limites ou pas du pouvoir constituant dérivé dans les Etats africains aujourd'hui. Ainsi avons-nous choisi d'aborder dans les lignes qui suivent la nature du constituant dérivé dans la Constitution congolaise du 18 février 2006 afin de spécifier l'étendue (1) et les limites (2) de son pouvoir.

I.1. Un constituant dérivé doté d'un pouvoir partiel de revision

Il existe un vieux débat doctrinal autour des rapports entre le pouvoir constituant originaire et celui dérivé. La première école prône l'équivalence entre les deux pouvoirs et fonde ses arguments sur le fait qu'il s'agit d'un seul pouvoir avec deux expressions différentes. De ce point de vue, le pouvoir constituant qu'il soit originaire ou dérivé, est de la même nature ; il se pose simplement une question de chronologie en ce que l'un intervient avant et l'autre par la suite. Ce qui est construit par le premier pourrait être déconstruit et reconstruit par le second sans un quelconque tabou. En effet, à la suite d'une révision constitutionnelle, les nouvelles normes produites sont intégrées dans l'architecture existante et jouissent de la même protection ; il n'y a aucune discrimination qui serait due au fait que certaines dispositions seraient le fruit de l'initiative originaire et d'autres seraient le fruit de l'initiative dérivée²⁰.

La deuxième thèse est celle de la supériorité du pouvoir constituant originaire face pouvoir constituant dérivé. Elle soutient que, le pouvoir constituant originaire lorsqu'il ne coïncide pas nécessairement avec la création de l'Etat, il a pour ambition de mettre en place les principes essentiels de fonctionnement de l'Etat, les rapports entre les différentes institutions étatiques, l'accès au pouvoir par des moyens démocratiques ainsi que les libertés publiques dont bénéficie le citoyen. Il crée en quelque sorte un régime politique : c'est un pouvoir créateur alors que le pouvoir constituant institué est un pouvoir correcteur dont la mission est d'intervenir pour faire des retouches, des accommodations des institutions aux évolutions de la société. Il ne s'exerce pas en rupture, mais dans la continuité de l'esprit dégagé par le consensus fondamental lors de la mise en place de l'acte fondateur par le constituant originaire. Les innovations apportées par le pouvoir constituant dérivé ne peuvent donc pas d'inscrire dans le sens d'une mutation de la Constitution²¹.

Notre opinion converge avec l'idée d'accorder au pouvoir constituant originaire un peu plus de prestige dans ce sens qu'il est le pouvoir créateur, il institue le pacte social fondateur du nouvel ordre juridique dans un Etat et

¹⁶A propos de la fraude à la Constitution, Ambroise KAMUKUNYI soutient qu'en "RDC de tous les textes constitutionnels que connaît le pays depuis l'indépendance, aucun n'a malheureusement réussi à installer en fait tout comme en droit un système politique acceptable par tous et constitutionnellement explicable avec aisance. Tous ont cependant contribué à être complètement tributaires des différents dirigeants et à soumettre à leurs humeurs les régimes successifs dont les qualifications sont demeurées perpétuellement fuyantes et continuent à défier toutes les règles classiques du droit constitutionnel, opposant sans aucun compromis les médias et constitutionnalistes de tout bord, A. KAMUKUNYI MUKINAY, *op-cit*, p.34

¹⁷ G. BURDEAU, *Ecrits de droit constitutionnel et de science politique*, éd. LGDJ, Paris, 2011, p. 178

¹⁸ F. MODERNE, *Réviser la Constitution. Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris, Dalloz, 2006, p. 40

¹⁹ J.J.Rousseau cité par JEAN GICQUEL et JEAN ERIC GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 21ème édition, 2007, p. 180.

²⁰ E. BOSHAB, *Entre la révision constitutionnelle et l' inanition de la nation*, éd. Larcier, Bruxelles, 2013, p.32

²¹ E. BOSHAB, *op-cit*, p. 31

détermine les règles de son accommodation aux évolutions de la société. C'est ainsi qu'il détermine lui-même qui peut jouer ce rôle et même si les organes qu'il institue jouissent d'une certaine manière de la souveraineté dans l'accomplissement de sa tâche, il reste néanmoins soumis au respect de l'esprit du pacte social initial consigné dans la Constitution et les amendements ne peuvent viser que l'épanouissement dudit pacte et non son anéantissement. C'est dans cette logique que Rousseau Dominique²² estime que, « Réviser la Constitution est le travail d'un pouvoir institué qui a reçu cette compétence du pouvoir constituant originaire. Le premier est donc subordonné au second; son exercice n'est pas libre mais conditionné par les différentes règles de forme et de fond posées par le constituant originaire pour la révision de la Constitution; il peut dès lors être contrôlé ».

Selon Claude Debbasch et alii²³, la révision d'une constitution ne signifie nullement table rase. Si la souveraineté réformatrice procède à une sorte de table rase, nous ne sommes plus dans le domaine de la révision mais plutôt celui d'une nouvelle constitution²⁴. Le passage d'une Constitution à une nouvelle relève du changement de Constitution et non de la révision constitutionnelle qui implique en substance un changement de la constitution ou une modification de celle-ci. Partir de l'idée d'une simple révision pour élaborer insidieusement une nouvelle constitution est le propre des régimes dictatoriaux comme cela a été le cas sous le régime du Mouvement populaire de la révolution où on est passé d'une Constitution à l'autre sous prétexte de procéder à des simples révisions constitutionnelles.

Pour Evariste Boshab, la révision totale de la Constitution est contradictoire dans le terme, elle dénature également la révision et introduit une confusion qui justifie son rejet par dans la doctrine. Si la souveraineté réformatrice procède à une sorte de table rase, nous ne sommes plus dans le domaine de la révision, mais plutôt celui d'une nouvelle Constitution²⁵.

Cependant, le problème se pose lorsque cette possibilité d'une révision totale est prévue par le constituant originaire lui-même. Il s'agit ici d'une situation rare au regard des risques qu'elle comporte vis-à-vis de la stabilité institutionnelle recherchée derrière l'œuvre de la Constitution mais qui est prévue en Suisse où à l'article 195 de la Constitution de la Confédération helvétique il est prévu que : « La Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès que le peuple et les cantons l'ont acceptée ²⁶ ». Cette illustration nuance les positions sur la question mais contribue à renforcer la position de ceux qui estiment que le pouvoir constituant originaire et celui institué sont identiques. Cette position présente selon notre avis, le risque d'exposer le constituant dérivé à violer l'esprit de la Constitution en modifiant les dispositions qui recèlent le pacte social fondateur. D'où, nous adhérons à la thèse de la susceptibilité du juge constitutionnelle à connaître la constitutionnalité de la loi constitutionnelle afin de contrer tout égarement. Ceci maintient le constituant originaire dans sa place privilégiée de créateur de la norme de normes.

En Afrique en général, et en République démocratique du Congo particulièrement, le constituant originaire s'est montré clairement opposé à cette conception des choses d'autant plus qu'il ne donne pas la possibilité au pouvoir constituant dérivé de procéder à une révision totale de la Constitution. Le constituant institué dispose d'un pouvoir limité par les circonstances énumérées à l'article 219, il s'agit ici des limites circonstancielles mais aussi il ne peut déployer son pouvoir de révision que partiellement en fonction des limites matérielles imposées par l'article 220. L'opportunité et l'importance des limites matérielles font débat au sein de la doctrine mais semblent bénéficier d'une certaine justification dans le contexte de la République démocratique du Congo.

I. 2. Les limites intangibles au pouvoir du constituant dérivé et leurs justifications

L'article 219 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour cite comme circonstances exclusives de la révision constitutionnelle : l'état de guerre, l'état d'urgence ou l'état de siège, l'intérim à la présidence de la

²² R. Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, 7ième édition, Paris, 2006, p. 217

²³ C. DEBBASCH, J.M. PONTIER, J. BOURBON, J.C. RICCI, cités par E. BOSHAB, *op-cit*, p. 35

²⁴ *Idem*, p. 37

²⁵ E. BOSHAB, *op-cit*, p. 36

²⁶ *Idem*, p. 38

République ni lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat se trouvent empêchés de se réunir librement. Ces limites semblent ne pas jouir de la même attention que suscitent celles matérielles. L'article 220 de la Constitution du 18 février 2006 dispose : « La forme républicaine de l'Etat, le principe du suffrage universel, la forme représentative du Gouvernement, le nombre et la durée des mandats du Président de la République, l'indépendance du Pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical, ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle. Est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne, ou de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées ».

Les principes constitutionnels énumérés dans cette disposition relèvent de ce que le constitutionnalisme moderne désigne par « clauses d'éternité ou dispositions intangibles ». L'expression constitution intangible désigne, la Constitution ou l'ensemble des dispositions constitutionnelles, dont les normes rigides de fonds excluent explicitement ou implicitement certaines matières du champ de la révision. Ces matières portent sur certaines valeurs fondamentales et irrévocables du constitutionnalisme sur lesquelles les options politiques consensuelles sont levées²⁷. Ces clauses sont revêtues d'une supra-constitutionnalité²⁸. En acceptant de limiter la liberté du pouvoir de révision, le constituant originaire a voulu tirer un trait sur le passé constitutionnel instable qu'a connu le pays en consacrant le verrou autour des matières qui sont considérées comme le socle d'un nouvel avenir constitutionnel. Les matières verrouillées tendent à notre sens à juguler les risques de retourner aux vieux démons ci-après :

I.2.1. Le retour d'un régime autoritaire

En verrouillant la forme républicaine de l'Etat, le constituant originaire fait de cette forme de gouvernement de l'Etat, un principe fondamental du nouvel ordre constitutionnel voué à transcender toutes les tractations politiques et même les éventuelles susceptibilités du pouvoir constituant dérivé pour une autre forme quelle qu'elle soit. La république s'entend comme la forme du gouvernement dans laquelle la fonction du Chef de l'Etat est élective au lieu d'être héréditaire comme dans la monarchie. Elle est aussi synonyme de démocratie²⁹. Les souvenirs de la deuxième république en RDC sont marqués par la monarchisation du régime politique instauré par le Président Mobutu et constituent un passé sombre auquel on ne voudrait plus reléguer le pays. Boshab soutient à ce propos que : « dire que la deuxième République a fini par devenir une République monarchique, en raison de la personnalisation par le président de la République de tous les centres de décision, serait simplement une recherche de formules lénifiantes pour atténuer la confiscation de tous les pouvoirs de l'Etat par le Maréchal Mobutu... »³⁰. Nous sommes cependant loin de la position ambivalente d'Evariste Boshab sur la question lorsqu'il semble soutenir que ce n'est pas une disposition intangible qui puisse mieux protéger la forme républicaine du gouvernement d'un Etat mais plutôt la foi des citoyens dans les valeurs républicaines. La bible elle-même ne dit-elle pas que la foi vient de ce qu'on entend³¹ ? Comment les citoyens eux-mêmes croiront dans les bienfaits de la forme républicaine du gouvernement si cette dernière n'est pas expérimentée et protégée.

Dans le contexte congolais, existe-t-il une autre forme de gouvernement qui soit meilleure que la forme républicaine ? De toute évidence la réponse est négative d'autant plus que la forme républicaine consacre la séparation des pouvoirs et une protection des droits et libertés des citoyens indispensable à l'épanouissement du peuple. Les élections y sont consacrées comme le seul mode d'accession au pouvoir sur base du principe d'égalité. Ce n'était pas le cas sous la deuxième République. Il est donc totalement justifié que le constituant originaire ait

²⁷ Louise-Anne Bertin, L'article 195 de la Constitution : une Constitution intangible dans un Etat en pleine métamorphose ? État des lieux et perspectives d'avenir, Master en droit de l'Université Catholique de Louvain, 2014-2015, p.20. L'auteur désigne par cette expression, la constitution dont les limites matérielles au pouvoir constituant prohibent toute modification in <http://dial.uclouvain.be> consulté 02/02/2025 à 18h00'

²⁸ Elle est définie selon Sébastien Van Koekenbeek comme un ensemble de principes à ce point fondamentaux qu'ils transcendent le jeu politique et s'imposent même au constituant, S.VAN KOEKENBEEK, *principes du contentieux constitutionnel belge*, in E. BOSCHAB, *op-cit*, p.118

²⁹ G.CORNU, *Vocabulaire juridique*, éd. PUF, Paris, 2018, p. 1916

³⁰ E.BOSCHAB, *op-cit*, p. 337

³¹ Louis Second, *La sainte Bible*, éd. Centres Bibliques, Lausanne, 1975, p. 1134

placé des verrous autour de cette clause afin d'épargner les générations futures les affres du monopartisme, de la compression des droits et libertés individuelles et collectives, tant politiques que syndicales, la concentration du pouvoir entre les mains d'un président monarque...Il s'agit d'une approche qui n'est pas nouvelle dans le constitutionnalisme moderne et la RDC n'est pas le premier Etat à l'adopter car depuis 1884, la France avait déjà consigné dans sa Constitution l'intangibilité de la forme républicaine³².

I.2.2. L'illégitimité des dirigeants et la résurgence de l'instabilité institutionnelle

Le constituant insiste sur le recours au suffrage universel direct non seulement pour conforter la légitimité des élus du peuple de laquelle procède dans une grande mesure la stabilité des institutions, mais aussi pour empêcher que la volonté du souverain primaire ne soit embrigadée par un groupuscule de citoyens à la solde des dirigeants ou d'une certaine puissance. La consécration du suffrage universel direct comme principe intangible du pacte social de 2006 paraît répondre aux besoins de la consolidation de notre jeune démocratie. Elle consacre également la cristallisation de l'égalité des droits entre l'homme et la femme comme principe fondamental du nouvel ordre constitutionnel quand-bien même il avait déjà été consacré par l'article 5 de la Constitution du 24 juin 1967 à son premier alinéa³³. Cet article venait corriger l'article 190 alinéa 2³⁴ de la Constitution du 1^{er} août 1964 qui ne reconnaissait le droit de vote qu'aux hommes. Ainsi, l'homme politique étant imprévisible, le constituant a voulu prévenir les risques de tomber dans des pratiques discriminatoires tendant à établir un suffrage censitaire ou capacitaire. Ceci conduirait la gestion du pays entre les mains des personnes élues par une catégorie des personnes et non par une autre. La conséquence sera inéluctablement les frustrations qui soulèveraient encore une fois de plus les questions de légitimité du pouvoir et entraînera avec elles la stabilité des institutions par la résurgence des groupes armés dans la quête du pouvoir. D'où l'importance d'avoir des dirigeants élus à l'issue d'une élection à laquelle tous les congolais ont participé de manière égalitaire.

I.2.3. Une gestion partisane du pays et la centralisation du pouvoir

Le constituant originaire n'a pas caché son choix sur la forme représentative du gouvernement comme valeur inchangeable pour la simple raison que la cohésion nationale nécessaire à la stabilité sociale et institutionnelle en dépend. Il n'existe aucune raison qui puisse justifier que l'on porte atteinte aux valeurs qui soutiennent la cohésion nationale. La RDC compte à ce jour près de 254 groupes ethniques composés de bantou, soudaniques et nilotiques³⁵. Ainsi, a-t-il prévu à l'article 90 alinéa 3 que la composition du gouvernement tient compte de la représentativité nationale. Cette précision procède du fait que la cohésion nationale réside dans la participation de toutes les tendances ethniques à la prise des décisions. Il s'agit aussi des tribus dites majoritaires que celles minoritaires. Il en faut pour illustration, la nomination et la reconduction du tutsi Alexis Gisaro Muvuni aux gouvernements Sama 1 et 2 ainsi qu'au gouvernement Suminwa comme Ministre d'Etat chargé des infrastructures et des travaux publics.

Cette fermeté du constituant veut annihiler les risques de se retrouver avec un gouvernement marqué par le caractère identitaire de ses membres. Ce fut le cas avec l'Etat Ngbandi sous la deuxième république où les charges importantes de l'Etat étaient occupées par les Ngbandi sous la présidence de leur frère. Malheureusement cette pratique rébarbative s'est subrepticement réinstallée dans les institutions où depuis l'avènement de Joseph Kabila au pouvoir, les ministères de souveraineté ainsi que la majeure partie des postes stratégiques de l'administration étaient confiés non seulement aux membres de sa famille politique mais surtout aux ressortissants de la même zone

³² N.DROIN, La loi constitutionnelle de 1884 : la limitation du pouvoir constituant dérivé, in Boshab, *op-cit*, p. 338

³³ Il dispose : « Tous les Congolais, hommes et femmes sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection des lois ». Article 5 alinéa 1 de la Constitution du 24 juin 1967 in collection Juridoc, *Les Constitutions de la République démocratique du Congo de 1908 à 2006*, éd. Juricongo, Kinshasa, 2010, p. 76

³⁴ Cet alinéa dispose : « Toutefois, seuls les électeurs du sexe masculin pourront participer aux élections qui auront lieu pour la première fois après la date de l'entrée en vigueur de la présente Constitution », Article 190 alinéa 2 de la Constitution du 1^{er} août 1964 in idem, p.76

³⁵ <http://www.focac.org>, Forum sur la coopération sino-africaine, consulté le 13/02/2024 à 11h 14'

linguistique que lui. C'est encore le cas sous Félix Tshisekedi où on observe la répétition des mêmes pratiques. Sommes-nous contraints de croire qu'elle emporte protection du régime en place ? La réponse est mitigée.

Par ailleurs, le constituant du 18 février s'est également montré allergique à la concentration à outrance du pouvoir en un seul centre de prise de décision. Ce mode de gestion du pays était beaucoup plus propice au renforcement de la dictature dans ses convictions qu'à l'épanouissement du peuple dans la jouissance de son droit à décider de ses affaires locales. Le régionalisme politique³⁶ auquel répondent les provinces et la décentralisation³⁷ de laquelle relèvent les entités territoriales décentralisées ont été pensées afin de leur procurer plus de liberté d'initiative de manière à faciliter leur développement sans être gênées par la lourdeur des mécanismes propres à la centralisation.

Malheureusement, dix-neuf ans après la promulgation de la Constitution du 18/02/2006 et dix-sept ans après la promulgation de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces ainsi que la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, il est difficile d'affirmer que ces lois ont permis d'affranchir les provinces ainsi que les entités territoriales décentralisées de la pesanteur et du dictat du pouvoir central. Cette situation est dans une grande mesure due au manque de qualification des personnes qui les dirigent, lesquelles sont jusque-là incapables de soutenir, de faire aboutir ou de revendiquer vigoureusement les réformes consignées dans les textes de lois.

La gestion des provinces ainsi que celle des entités territoriales décentralisées reste donc piégée dans les pratiques anciennes notamment la nomination des animateurs des ETD par le pouvoir central en lieu et place de leur élection par les assemblées locales. André de Laubadere soutient avec raison que l'élection par les habitants de la localité constitue en démocratie le procédé de réalisation de la décentralisation administrative. Celle-ci est réelle sur le plan politique lorsque les autorités locales sont les représentants de la localité et non des représentants du pouvoir central dans la localité³⁸. Les gouverneurs des provinces pourtant élus par les assemblées provinciales ainsi que les représentants de celles-ci ont été malignement remis sous la tutelle du pouvoir central avec la vicieuse révision de la constitution de 2011 illustrant clairement la thèse de la fraude à la Constitution afin de conformer le fonctionnement des institutions non pas aux textes qui les régissent mais à la volonté de ceux qui les animent.

Quoi qu'il en soit, la gestion de ces entités demeure confrontée à un sérieux problème de management qui donne raison à Jean Marie Pontier qui soutenait que l'Etat et la République ne peuvent se maintenir que si les citoyens sont conscients des mérites de leur système et sont prêts à participer, voire à se dévouer à la chose publique³⁹... Comme pour dire qu'il ne suffit pas seulement d'avoir des beaux et bons textes mais des hommes d'Etat dévoués à réaliser les objectifs que chacun de ces textes s'est assigné.

II. La souveraineté populaire et la révision constitutionnelle

Le fait pour l'article 218 de la Constitution de ne pas préciser dans quelles circonstances le constituant dérivé peut éviter la voie référendaire, pourtant principale, au profit de la voie parlementaire est une sorte de piège susceptible de faire prospérer des révisions constitutionnelles illégitimes. Or, considérant le caractère consensuel des options fondamentales levées par le constituant de 2006, il nous paraît incohérent qu'une Constitution adoptée par la

³⁶ A ce propos, le troisième paragraphe de l'exposé des motifs de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces dispose que le statut, l'organisation et le fonctionnement de la province procèdent des dispositions constitutionnelles qui instituent le régionalisme politique en République Démocratique du Congo, déterminent les institutions politiques de la province et répartissent les compétences entre elle et le pouvoir central (Lire les articles 3 et 195 à 206 de la Constitution).

³⁷ Le premier paragraphe de l'exposé des motifs de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces précise que le constituant du 18 février 2006 a opté pour la décentralisation comme mode de gestion de certaines entités territoriales de la République. Elles sont énumérées à l'article 3 alinéa 2 de la Constitution du 18/02/2006 telle que modifiée à ce jour ainsi qu'à l'article 5 de la loi organique sus-indiquée.

³⁸ A. DELAUBADERE et Alii, *Traité de Droit administratif*, éd. LGDJ, Paris, 1992, p.106

³⁹ J.M. PONTIER, *La République en France*, Paris, Dalloz, 1998, p.140

volonté du souverain primaire soit remise en cause par un groupe d'individus, représentants soient-ils. Montesquieu ne soutenait-il pas que lorsque, dans la république, le peuple a la souveraine puissance, c'est une démocratie. Lorsque la souveraine puissance est entre les mains d'une partie du peuple, il ne s'agit plus d'une démocratie mais d'une aristocratie. La volonté du souverain, c'est le souverain lui-même⁴⁰.

La procédure de révision telle que prévue à l'alinéa 4 de l'article 218 de la Constitution telle que modifiée à ce jour semble présenter des risques de voir une majorité au parlement favorable au Président de la République initier ou soutenir des initiatives de révision constitutionnelle qui protègent leurs intérêts politiques mais qui ne profitent pas au peuple. Michel Debré n'affirmait-t-il pas qu'en période de cohabitation, on pratique une lecture parlementaire du régime politique, alors le Président de la République a un rôle d'arbitre essentiel tandis que lorsqu'il y a concordance entre la majorité présidentielle et parlementaire, on pratique une lecture présidentielle. C'est alors que le Président de la République détermine la politique de la Nation, au gouvernement de la conduire⁴¹. Cette dernière hypothèse est celle qui justifie nos inquiétudes dans la présente recherche car l'influence du Président de la République ne se limite pas qu'au gouvernement mais elle plane sur toutes les institutions et surtout sur le Parlement⁴². Il serait logique, légitime, cohérent et même conforme au principe de parallélisme de forme qu'une Constitution adoptée directement par la souveraineté populaire soit également modifiée par la même procédure. Si cela ne peut être le cas à tout le moins, qu'il soit fait recours à cette procédure obligatoirement lorsque le projet, la proposition ou la pétition touchent à une question fondamentale de l'ordre constitutionnel en dehors de celles déjà verrouillées. La révision constitutionnelle telle que prévue dans la Constitution du 18/02/2006 telle que modifiée à ce jour fait du recours à l'expression de la souveraineté populaire une option facilement remplaçable par l'expression de la volonté parlementaire sans le moindre encadrement en ce qui concerne l'exercice du pouvoir de révision. Ailleurs, le Congrès n'intervient pas dans toutes les révisions constitutionnelles. Les grandes révisions sont réservées à l'approbation du peuple souverain.

II.1. La révision constitutionnelle sous la constitution du 18 février révisée et le détournement de la souveraineté populaire

Le constituant de 2006 à l'instar de celui français de 1946 établit un compromis entre la souveraineté nationale et celle populaire dans la mesure où tout en s'éloignant des spécificités traditionnelles de ces deux notions⁴³, il a voulu comme l'a fait l'article 3 de la Constitution française de 1958 confondre les deux par la formule : « la souveraineté nationale appartient au peuple » telle que reprise à l'article 5 de la Constitution du 18 février 2006. La conséquence de cette confusion, c'est que les deux termes peuple et nation sont employés l'un pour l'autre. A propos de la procédure de révision de la Constitution, Marie-Anne Cohendet note que c'est de la procédure de révision que dépend la définition même de la Constitution⁴⁴. La Constitution est souple lorsque la procédure de sa révision est aisée à mettre œuvre et suit généralement la même logique que l'adoption ou l'amendement d'une loi ordinaire. Tandis qu'on dit qu'elle est rigide lorsque la procédure de révision obéit à des conditions spéciales ou particulières qui sont difficiles à mettre en œuvre⁴⁵. Si dans le premier cas, la révision de la constitution peut être enclenchée à une majorité simple des parlementaires sans qu'elle ne soit soumise à aucune procédure particulière et sa révision s'effectuant selon les modalités prévues pour l'adoption des lois ordinaires⁴⁶, dans le second cas la Constitution ne peut être modifiée que selon une forme ou une procédure particulière complexe, différente de celle utilisée pour l'élaboration ou la modification des lois ordinaires. Il peut s'agir des conditions de majorité renforcée,

⁴⁰ MONTESQUIEU, *op-cit*, p. 35

⁴¹ Pierre MAZEAUD, La révision de la constitution in *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, p.147-151

⁴² En considérant l'émergence de la partitocratie en République démocratique du Congo, le système de majorité présidentielle avec le phénomène autorité morale mine le fonctionnement des institutions en faisant planer la volonté du Président de la République sur toutes les questions de la vie de la nation sans égards aux avis de d'une opposition déjà mise en mal par la précarité de sa présence dans les institutions. On l'a vu à l'époque du Président KABILA ou l'AMP forte de sa présence majoritaire dans les deux chambres du Parlement, décidait parfois sans considérer l'avis de la population. L'Union Sacrée créée par le Président Tshisekedi avec ses acolytes aux mêmes fins n'a pas manqué de reproduire quasiment le même système de gouvernance que son prédécesseur.

⁴³ A propos des nuances entre la souveraineté populaire et celle nationale, lire Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 36^e éd. LGDJ, Paris, 2015-2016, p. 179

⁴⁴ Marie-Anne COHENDET, *Droit constitutionnel*, éd. Montchrestien, Paris, 2002, p. 36

⁴⁵ B. BAKADISULA KANGOMA, Constitution intangible comme mécanisme de prévention des crises politiques au sein des Etats membres de l'UA. Cas de la Constitution de la RDC, Open Access, <https://www.nomos-elibrary.de/agb>, consulté le 28.01.2025, 09:47:15

⁴⁶ F. MODERNE, cité par BOSHAB, *op-cit*, p.47

de l'intervention d'une assemblée spéciale élue uniquement pour procéder à la révision et dissoute dès qu'elle atteint le but, ou enfin du recours direct au peuple souverain⁴⁷.

En RDC, l'initiative de révision constitutionnelle doit être adoptée par chaque chambre du Parlement à la majorité absolue⁴⁸ (251 voix au moins à l'Assemblée nationale et au moins 55 voix au Sénat). Dès que cette formalité est remplie, ce qui reste d'ailleurs facile pour une majorité présidentielle telle qu'elles se constituent depuis 2006, le constituant originaire a prévu que l'initiative soit soumise à l'approbation du souverain primaire par voie de référendum sûrement pour lui donner la possibilité de contribuer directement à la reformation de son œuvre. Mais, il suffit que les deux chambres du parlement acceptent de se réunir en Congrès et d'approuver l'initiative à la majorité de $\frac{3}{5}$ ^{eme} des parlementaires réunis pour que l'initiative passe. Cette procédure taxée d'être rigide nous semble très moins complexe pour reformer les clauses d'un ordre politique voulu par l'ensemble du peuple. Nous estimons que la rigidité de la procédure actuelle de révision la Constitution, est une rigidité précaire ou mitigée et ne suffit pas à protéger la Constitution contre les assauts d'un régime politique jouissant d'une forte majorité parlementaire.

Actuellement peu s'en faut pour qu'un Chef de l'Etat dont la famille politique jouit de la majorité parlementaire arrive à faire passer des modifications illégitimes. En 2011, Joseph Kabila sentant la fin de son dernier mandat constitutionnel arriver, il se servit de la majorité dont il jouissait au Parlement pour faire passer des modifications dont le seul but était de fragiliser l'opposition. C'est ainsi que l'économie générale de cette révision n'a été que le renforcement des pouvoirs du Président de la République donnant lieu à une mutation passive du régime semi-présidentiel que nous connaissions en régime présidentieliste.

II.1.1. Analyse de la révision constitutionnelle de 2011

La révision constitutionnelle de 2011 a révélé la vulnérabilité de la procédure de révision de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour en ce que, dans sa forme actuelle, la révision peut facilement être manipulée par la majorité au pouvoir (Parlement) surtout en ce qui concerne les dispositions relatives à l'exercice du pouvoir et la restriction de l'espace démocratique. Elle a porté sur huit articles qui sont : l'article 71 alinéa 1, 110, 126, 149, 197, 198, 218 et 226. De notre point de vue, ces dispositions peuvent être groupées en deux catégories selon leur importance. Il s'agit des dispositions majeures dont la révision devait obligatoirement être soumise à l'approbation de la souveraineté populaire par voie de référendum et dont la révision par voie parlementaire viole les fondements de l'ordre constitutionnel instauré par le constituant de 2006. La deuxième catégorie est composée des dispositions mineures dont la révision pouvait se limiter à l'approbation du Congrès car ne présentant qu'un intérêt dans la régulation du fonctionnement des institutions.

II.1.1.1. Les révisions majeures soustraites à l'approbation de la souveraineté populaire

En effet, la modification de l'article 71 a servi à la suppression du deuxième tour de l'élection présidentielle en la ramenant à un seul tour⁴⁹ alors que dans son ancienne formulation, cette disposition conditionnait l'élection du Président de la République à la majorité absolue des suffrages exprimés à défaut de laquelle, il était prévu l'organisation d'un deuxième tour du scrutin⁵⁰. L'institution de ce deuxième tour était conçue comme un mécanisme de réponse aux crises de légitimité⁵¹ qui avaient souvent secoué le pays dans le passé et nuit sensiblement à la stabilité sociale et à l'épanouissement économique. Sa suppression par voie parlementaire passe de toute évidence comme une atteinte à principe essentiel de l'ordre constitutionnel de 2006. Sa révision nécessitait que le peuple dépositaire du droit de vote soit interrogé. Montesquieu ne disait-il pas que les lois établissant le droit de suffrage sont fondamentales dans un gouvernement républicain⁵². De notre avis, il s'agit donc d'une

⁴⁷ Bertrand MATTHIEU et alii, *Droit constitutionnel*, éd. PUF, Paris, 2004, p. 221

⁴⁸ Alinéa 2 de l'article 218 de la Constitution du 18/02/2006 telle modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution, JORDC, 52^e année, n°spécial du 05/02/2011

⁴⁹ Article 71 de la Constitution du 18 février 2006 telle modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution, JORDC, 52^e année, n° spécial du 05/02/2011

⁵⁰ Article 71 alinéa 1 de la Constitution, idem.

⁵¹ Cette modification peut engager un débat qui replonge encore une fois de plus, du point de vue du Droit Public, la RDC dans une crise de « légitimité de ses institutions et de leurs animateurs » in J.C.F MFUAMBA LOBO MUENGA, *Leçons de Droit constitutionnel et institutions politiques en Droit public congolais*, éd. Universitaires Africaines, Kinshasa, 2018, p. 284

⁵² MONTESQUIEU, *op-cit*, p. 35

révision majeure devant normalement passer par la voie principale de la révision constitutionnelle qui est la voie référendaire.

Par ailleurs, à propos de la révision de l'article 149 qui a érodé l'indépendance du pouvoir judiciaire, Pierre AKELE note qu'alors que le Constituant originel avait fait le choix de la radicalisation de l'indépendance de ce dernier en étendant le bénéfice jusqu'aux Parquets, l'amendement apporté en 2011 à l'article 149 confère désormais cette importante vertu aux seuls cours et tribunaux. Le Constituant dérivé de 2011 a en effet estimé qu'il fallait remettre en harmonie l'article 149 avec les articles 150 et 151 qui proclament l'indépendance du seul magistrat du siège dans sa mission de dire le droit ainsi que dans son inamovibilité⁵³. En réalité, la logique de l'ancienne formulation de cette disposition constitutionnelle entendait tirer conséquence de la nature hybride de l'officier du ministère public en le faisant participer pleinement à l'expression de l'indépendance du pouvoir judiciaire lorsqu'il agissait en qualité de magistrat. Ceci devait amener un réaménagement législatif des rapports entre le parquet et le pouvoir exécutif ; mais c'eût été pour le gouvernement accepter de prendre le risque de perdre le contrôle du parquet, maillon essentiel de son influence ou de ses interférences sur le pouvoir judiciaire⁵⁴.

Cette révision de l'article 149 de la Constitution par voie parlementaire constitue également une révision majeure sur laquelle l'opinion du peuple devait être interrogée dans la mesure où, elle touche à une question fondamentale du nouvel ordre constitutionnel. L'indépendance du pouvoir judiciaire constitue pour le constituant une barrière constitutionnelle contre l'autoritarisme. Cette révision constitue tant une fraude à la Constitution qu'une violation de l'article 220 qui érige l'indépendance du pouvoir judiciaire parmi les matières intangibles. Plusieurs analystes y voient le premier essai réussi du contournement de l'intangibilité de l'indépendance du pouvoir judiciaire prévue à l'article 220 de la Constitution. Une autre révision majeure, c'est celle des articles 197 et 198 qui donne au Président de la République, la possibilité de dissoudre l'Assemblée provinciale en cas d'une crise persistante menaçant le bon fonctionnement des institutions provinciales, c'est en fait la modification de l'ancienne version qui prévoyait la dissolution de plein droit des dites Assemblées. C'est toujours au nom de la fameuse crise politique dont les contours ne sont pas définis que le Président de la République a également reçu les pouvoirs constitutionnels de relever un Gouverneur de province de ses fonctions alors qu'il est l'émanation de l'Assemblée provinciale.

Cette révision est à notre avis, une autre violation de l'article 220 dans son deuxième alinéa qui interdit formellement de réduire les prérogatives des provinces. Que dire lorsqu'une majorité parlementaire acquise à la cause d'un Président de la République décide de lui accorder des pouvoirs qui surpassent les règles démocratiques. Cette tutelle administrative à peine voilée ne vise qu'à renforcer le prestige du pouvoir du Président de la République sur les institutions provinciales. La conséquence réelle actuellement c'est que les Assemblées provinciales sont dirigées par des personnes recommandées pour la plupart par la majorité au pouvoir⁵⁵. Elles sont devenues des véritables caisses de résonances d'autant plus que leur travail se bute à des menaces du pouvoir central. Il s'agit d'une atteinte grave à la démocratie mais aussi une érosion des principes de base du régionalisme politique choisi par le constituant originel comme mode de gestion administrative des provinces.

II.1.1.2. Les révisions mineures ou les réformettes passables par voie parlementaire

Si la révision des dispositions analysées précédemment peuvent être qualifiées de fondamentales car ayant porté sur des valeurs cardinales, la révision des articles 110, 126, 218 et 226 de la Constitution semble être pour nous une révision mineure qui pouvait naturellement passer par la voie parlementaire sans écorcher les valeurs fondamentales de l'ordre constitutionnel de 2006. Si la révision de quatre premières dispositions constitutionnelles vise essentiellement à renforcer les pouvoirs du Président de la République et à asseoir son influence sur les autres institutions, la révision de ces quatre dernières dispositions revêt beaucoup plus un caractère administratif dans la mesure où elle vise à régler des questions liées au fonctionnement harmonieux des institutions.

⁵³ P. AKELE ADAU, Réponses pénales au discours du désordre ou au désordre du discours constitutionnel en République Démocratique du Congo : La Cour constitutionnelle à l'épreuve, in www.idgpa.org, consulté le 15 février à 15h59', p.49

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Presque 80% de Gouverneurs des provinces ainsi que les Présidents de leurs Assemblées provinciales sont des cadres de l'Union sacrée. Dans la majorité des cas, ils sont recommandés par Kinshasa ou carrément imposés par le directoire de l'Union sacrée. La conséquence c'est que les Assemblées provinciales sont devenues des véritables caisses de résonance fuyant leurs responsabilités parlementaires sous peine d'être sanctionnées par le pouvoir central.

En effet, la révision de l'article 110 règle la question de la récupération du mandat politique par le député nommé à une fonction politique incompatible avec l'exercice de son mandat parlementaire⁵⁶. Celle de l'article 126 vient prévenir le blocage du fonctionnement du gouvernement en ce qu'elle permet à ce dernier de demander à l'Assemblée Nationale et au Sénat l'ouverture des crédits provisoires lorsque le Président de la République ayant reçu le projet de loi de finances pour promulgation avant l'ouverture du nouvel exercice budgétaire décide de le renvoyer au Parlement⁵⁷. La révision de l'article 218 est si minime qu'elle n'a consisté qu'à désigner le Président de la République comme l'autorité habilitée à convoquer le référendum constitutionnel⁵⁸. Enfin l'article 226 apporte une précision sur les modalités d'installation de nouvelles provinces en prévoyant qu'une loi de programmation y pourvoie. Nous sommes donc d'avis avec le Général Charles de Gaulle qui estimait que les réformes mineures « réformettes » qui ne sont que des aménagements techniques mineurs soit soumises à la voie parlementaire de la révision constitutionnelle car ne touchant pas aux principes essentiels de la Constitution alors que les réformes touchant à ces principes soient soumises à l'approbation du souverain primaire car la représentation par les élus ne signifie nullement la substitution au peuple. D'où toute l'importance de plaider pour que la voie du référendum constitutionnelle soit considérée et protégée dans la procédure de la révision constitutionnelle.

II.2. Rôle et impact du référendum constituant dans la révision constitutionnelle

Le référendum constituant est celui qui s'applique à l'adoption ou à la révision d'une Constitution⁵⁹. L'article 218 alinéa 3 de la Constitution telle que modifiée à ce jour dispose que « La révision n'est définitive que si le projet, la proposition ou la pétition est approuvée par référendum sur convocation du Président de la République ». Le constituant originaire a semblé en faire la voie principale par laquelle devait passer toute révision constitutionnelle avant de la rendre nulle par la formulation de l'alinéa 4 qui dispose « Toutefois, le projet, la proposition ou la pétition n'est pas soumis au référendum lorsque l'Assemblée Nationale et le Sénat réunis en Congrès l'approuvent à la majorité des trois cinquièmes des membres les composant ». Pourtant pour les défenseurs de la démocratie semi-directe, il n'y a pas meilleure recette que le référendum pour faire respecter le droit du peuple à la participation aux décisions liant son destin, et atténuer, par voie de conséquence, les abus maintes fois dénoncés de la démocratie représentative⁶⁰. Pour le Général de Gaulle, le référendum représentait à la fois un moyen de consulter le pays sur une question d'intérêt national et un instrument de Gouvernement lui permettant d'éviter de consulter le Parlement lorsque l'accord de ce dernier lui paraissait douteux⁶¹. Ceci démontre que même dans les pays de vieille démocratie, la voie parlementaire n'est pas toujours indiquée pour décider sur les questions qui touchent directement à l'intérêt national, telle la révision d'une Constitution.

Frédéric Rouvillois constate que « le peuple, titulaire normal du pouvoir constituant délégué, se trouve en pratique supplanté dans ce rôle par un organe constitué, le Congrès ». Il est clair d'admettre que cette constatation trouve sa raison d'être en ce que domine la conception formelle de la notion de pouvoir constituant. L'accessoire, le contingent, le subsidiaire deviennent ainsi la norme, le modèle et presque le principe de la révision de la loi fondamentale : la voie qui devait seulement servir aux réformettes est utilisé pour introduire des modifications essentielles⁶². André Mbata Mangu note qu'il n'est pas rare de voir dans une démocratie de trouver au pouvoir, un groupe d'individus qui prétendent gouverner pour le peuple, mais dont les choix politiques choisies n'ont aucune conformité avec la volonté du peuple. La réalité est que les gouvernants (représentants) qui détiennent le pouvoir leur accordé par la majorité de la population, se préoccupe d'abord de ses intérêts en bafouant les intérêts du peuple

⁵⁶ Article 110 alinéa 2 de la Constitution du 18/02/2006 telle modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution, JORDC, 52^e année, spécial du 05/02/2011

⁵⁷ Article 126 alinéa 10 de la Constitution, idem

⁵⁸ Article 218 alinéa 2, idem.

⁵⁹ G. CORNU, *op-cit*, p. 1849

⁶⁰ M.LASCOMBE, Le Droit constitutionnel de la 5^e République, cité par E. BOSHAB, *op-cit*, p.320

⁶¹ F.M SOUCRAMANIEN et P. PACTET, *Droit constitutionnel*, éd. Dalloz, Paris, 2015, p. 422

⁶² A titre illustratif, dès 1958 en France, le recours au congrès était manifeste que si la modification dont question est trop insignifiante pour intéresser directement le souverain : c'est pourquoi le Général De Gaulle a affirmé que « c'est bon pour les réformettes » in MILAMBO NGALAMULUME Galance, Article 220 de la constitution du 18 février 2006. Contribution au débat autour de son intangibilité et de sa « révisabilité » in *KAS African Law Study*, 2016, pp. 142-145

qui est prétendument indiqué comme le propriétaire du pouvoir⁶³. C'est ici que se révèle la dangerosité de la liberté de choix accordée au Président de la République aux alinéas 3 et 4 de l'article 218 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour de choisir entre la voie référendaire et celle parlementaire, celle par laquelle devra passer l'initiative de révision pour être approuvée. Il se pose un besoin de théoriser les circonstances exceptionnelles pouvant justifier l'exclusion du référendum en tant que voie principale au profit du Congrès car, si le peuple doit demeurer le souverain ultime dans une démocratie, l'action du parlement, fut-elle constituante, ne saurait subroger son rôle dans la modification d'une Constitution qu'il a adopté par référendum.

⁶³ A. MBATA cité par V. IRAGI NTWALI, La limitation des mandats de chefs d'Etats en Afrique : le rôle des Cours constitutionnelles au Burundi, Rwanda et en RD Congo, Mémoire de Master Francophone en études internationales, Université Senghor d'Alexandrie, 2019-2020, p.51

Conclusion

Réviser la Constitution en Afrique n'a toujours pas été l'occasion d'assurer l'adéquation entre ses principes et les revendications juridiques et sociales du peuple mais plutôt l'opportunité pour les dirigeants de la tailler à la mesure de leurs ambitions politiques. La Constitution en Afrique comme disait Maurice Ahanhanzo-Glèlè, est malade de deux manières : soit par son inapplication, soit par l'instrumentalisation résultant de son application⁶⁴. Le procédé de son instrumentalisation le plus en vogue dans les Etats africains d'expression française reste la révision par le Congrès. En République démocratique du Congo, la procédure de révision prévue par l'article 218 de la Constitution, particulièrement à ses alinéas 3 et 4 ne garantit pas sa rigidité qui apparait comme une rigidité éthérée dans ce sens qu'un pouvoir bénéficiant d'une majorité parlementaire peut très facilement modifier la Constitution à tout moment et à sa guise. Cette procédure est susceptible d'étouffer la démocratie à la base tant il est permis au Président de la République de détourner une initiative de révision de la voie référendaire pour l'orienter vers la voie parlementaire sans que cela soit justifié par des circonstances bien élucidées. Il reste tout de même incohérent qu'une Constitution adoptée au référendum populaire, soit modifiée même dans ses principes les plus essentiels par le Congrès tant que l'on sait pertinemment bien que ce dernier ne soit pas toujours représentatif des intérêts du peuple dans le contexte politique actuel. L'analyse des faits permettant d'aboutir à la conception du droit par les théoriciens, les irrégularités reprochées à la révision de 2011 facilitée par la procédure parlementaire, nous ont permis sur base d'une critique objective de déceler les faiblesses de la procédure de révision telle que prévue actuellement. Non seulement que cette procédure de révision rend le recours au référendum constituant, une procédure presque illusoire, mais n'encadre pas le pouvoir du Président de la République de faire recours à la voie parlementaire. Le référendum constituant pourtant la voie principale prévue pour l'adoption de la révision constitutionnelle reste la voie la plus évitée dans les pays africains. Elle s'est fait supplantée par le Congrès. Considérant la manipulation que subit ce dernier dans les Etats comme la RD Congo, nous proposons dans cette étude que les modifications les plus essentielles à l'ordre constitutionnel telles que le mode de scrutin, les questions relatives à la gouvernabilité des provinces, à l'indépendance du pouvoir judiciaire, à l'adhésion à certains traités tels que ceux ayant trait à l'essence de la famille, à la nationalité...soient laissées à l'appréciation du souverain primaire alors que les réformes de faible importance telles que celles portant sur le fonctionnement des institutions, à la correction des erreurs légistiques contenues dans certaines dispositions soient assurées pour de raison de célérité par le Congrès. Ainsi nous pourront avoir une Constitution suffisamment rigide et protégée contre les révisions intempestives.

⁶⁴ M. AHANHANZO-GLELE cité par GBEOU-KPAYILE NADJOMBE GMAGNIDO, L'idée de Constitution en Afrique noire francophone, in *Kas African Law Study Library (Librairie Africaine d'Etudes juridiques)*, 2014, pp. 0-33

TEXTES JURIDIQUES ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. TEXTES JURIDIQUES

A. Textes constitutionnels

1. Constitution du 1^{er} août 1964, Moniteur Congolais, n° spécial du 01/08/1964
2. Constitution du 24 juin 1967, Moniteur Congolais, n° spécial du 15/07/1967
3. Constitution du 18/02/2006 telle que Modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution, JORDC, 52^e année, n° spécial du 05/02/2011.

B. Textes législatifs

1. Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République démocratique du Congo, JORDC, 52^e année, n°3 du 1^{er} février 2011 ;
2. Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, JORDC, n° spécial du 10/10/2008 ;
3. Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, JORDC, n° spécial du 02/08/2008

II. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

A. OUVRAGES

1. A. DELAUBADERE et Alii, *Traité de Droit administratif*, éd. LGDJ, Paris, 1992 ;
2. A.KAMUKUNYI MUKINAY, *Droit constitutionnel congolais*, éd. EUA, Kinshasa, 2011 ;
3. Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, éd. Dalloz, Paris, 2013 ;
4. Bertrand MATTHIEU et alii, *Droit constitutionnel*, éd. PUF, Paris, 2004 ;
5. collection Juridoc, *Les Constitutions de la République démocratique du Congo de 1908 à 2006*, éd. Juricongo, Kinshasa, 2010 ;
6. E. BOSHAB, *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la nation*, éd. Larcier, Bruxelles, 2013 ;
7. Francis Delperee, *Droit constitutionnel*, Tome 1, Bruylant, Bruxelles, 1987 ;
8. Francis Delperee et H. De croo, *La procédure de révision de la Constitution*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2003 ;
9. Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 36^e éd. LGDJ, Paris, 2015-2016 ;
10. F.M. SOUCRAMANIEN et P.PACTET, *Droit constitutionnel*, éd. Dalloz, Paris, 2015 ;
11. F. MODERNE, *Réviser la Constitution. Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris, Dalloz, 2006 ;
12. G. BURDEAU, *Ecrits de droit constitutionnel et de science politique*, éd. LGDJ, Paris, 2011 ;
13. G.CORNU, *Vocabulaire juridique*, éd. PUF, Paris, 2018 ;
14. J.C.F MFUAMBA LOBO MUENGA, *Leçons de Droit constitutionnel et institutions politiques en Droit public congolais*, éd. Universitaires Africaines, Kinshasa, 2018 ;
15. JEAN GICQUEL et JEAN ERIC GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 21^{ème} édition, 2007 ;
16. J.L.ESAMBO KANGASHIE, *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives*, éd. Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2010 ;
17. J.L.ESAMBO KANGASHIE, *Traité de Droit constitutionnel congolais*, éd. L'Harmattan, Paris, 2017 ;
18. J.M.PONTIER, *La République en France*, Paris, Dalloz, 1998 ;
19. Louis Second, *La Sainte Bible*, éd. Centres Bibliques, Lausanne, 1975 ;
20. Marie-Anne COHENDET, *Droit constitutionnel*, éd. Montchrestien, Paris, 2002 ;
21. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, édité par Jean Maire Tremblay, Québec, 2002 ;

22. R. Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, 7ième édition, Paris, 2006.

B. Articles et revues

- a. BALINGENE KAHOMBO, Les fondements de la Révision de la Constitution congolaise du 18/02/2006 in *Kas African Law Study Library (Librairie Africaine d'Etudes juridiques)*, 2014, pp. 428-453 ;
- b. MILAMBO NGALAMULUME Galance, Article 220 de la constitution du 18 février 2006. Contribution au débat autour de son intangibilité et de sa « révisabilité » in *KAS African Law Study*, 2016, pp. 142-145 ;
- c. Pierre MAZEAUD, La révision de la constitution in *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, p.147-151

C. WEBOGRAPHIE

1. A. MBATA MANGU, « Monarchies présidentielles et révisions constitutionnelles : le syndrome du troisième mandat ou d'une présidence à vie dans les États-membres de l'Union africaine », in *AJDG*, pp. 47-66, [http://www.idgpa.org/downloads/African-Journal-of-Democracy-and-Governance-\(AJDG\)/issue-1/RADG_AJDG_Article_3_AMBM.pdf](http://www.idgpa.org/downloads/African-Journal-of-Democracy-and-Governance-(AJDG)/issue-1/RADG_AJDG_Article_3_AMBM.pdf). Consulté le 08/12/2024.
2. B. BAKADISULA KANGOMA, Constitution intangible comme mécanisme de prévention des crises politiques au sein des Etats membres de l'UA. Cas de la Constitution de la RDC, Open Access – <https://www.nomos-elibrary.de/agb>, consulté le 28.11.2024, 07 :47 :15 ;
3. Forum sur la coopération sino-africaine, consulté le 13/02/2024 à 11h 14' <http://www.focac.org>
4. P. AKELE ADAU, Réponses pénales au discours du désordre ou au désordre du discours constitutionnel en République Démocratique du Congo : La Cour constitutionnelle à l'épreuve, in *www. idgpa.org*, consulté le 15 février à 15h59' ;
5. V.IRAGI NTWALI, La limitation des mandats de chefs d'Etats en Afrique : le rôle des Cours constitutionnelles au Burundi, Rwanda et en RDC, Mémoire de master francophone en études internationales, Université Senghor, 2019-2020, p. 71, <http://www.unisenghor.org>.