



RD-Congo : le dialogue politique comme mécanisme institutionnel de sortie de crise

Freddy MUKOYI LOKONGA

Laboratoire de Science Politique Appliquée

Vol. 1 / N°003/2016/pages 1 - 10

Article disponible en ligne à l'adresse :

www.labo-spa.com

infos@labo-spa.com



RD-Congo : le dialogue politique comme mécanisme institutionnel de sortie de crise

Le 25 mars 2016

Introduction

Après évaluation des conditions techniques, la CENI a conclu à l'impossibilité d'organiser les élections crédibles en 2016, conformément au délai constitutionnel. C'est ainsi qu'elle exhorte la classe politique à trouver un compromis en vue de définir le nouveau calendrier électoral acceptable par tous les protagonistes.

Au regard de l'exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006, les préoccupations majeures qui ont présidé à l'organisation des Institutions de l'Etat sont, entre autres, « *assurer le fonctionnement harmonieux des institutions de l'Etat et éviter les conflits* ». Dès lors, si l'on considère les dispositions de l'article 69 al. 3 de la Constitution susvisée, c'est au Président de la République qu'il incombe de prendre toutes les mesures nécessaires, afin d'assurer le bon fonctionnement des institutions. Au surplus, c'est lui qui, selon l'article 74 al. 2 de ladite Constitution, avait solennellement prêté le serment d'assurer « *la promotion du bien commun et de la paix* ». C'est en tenant compte de toutes ces considérations qu'il convient d'apprécier, d'une part, la légalité de la convocation du dialogue politique par le Président de la République, et d'autre part, la portée juridique de l'accord qui en résulterait.

1. Le recours au dialogue : tradition politique ou coutume *praeter constitutionem*

L'histoire politique de la RDC depuis l'indépendance donne à voir qu'en cas de crise politique grave, les institutions de la République, faute d'un véritable ancrage politique et culturel, n'ont guère été à la hauteur des enjeux. Les institutions émanant de la Constitution du 18 février 2006 n'échappent guère à la règle. A ce titre, Robert Cornavin fait observer que, lors des événements tragiques des années 60, au lendemain de l'indépendance du Congo, « *le cadre constitutionnel ne se prêtait pas [...] à une solution du problème. Il fallait donc trouver un biais extra-parlementaire. Ce furent les tables rondes*¹ ».

Relevant de la coutume *praeter constitutionem*, le principe du dialogue politique, de table ronde ou de concertation politique a souvent contribué à la résolution de grandes crises qui ont émaillé l'histoire politique de la RDC. Ainsi, sous l'empire de la Loi fondamentale du 19 mai 1960, l'Etat congolais recourut

¹ CORNAVIN R., *L'histoire du Zaïre. Des origines à nos jours*, Bruxelles, 4^e éd., Hayez, 1989, p. 411.

successivement à plusieurs modes de concertation ou de « palabre » convoqués par le Président de la République, Joseph Kasa-Vubu, avant de former un nouveau gouvernement consécutif à celui de Patrice Lumumba, dont la révocation illégale en septembre 1960 a occasionné le premier coup d'Etat de Joseph Mobutu. Il s'agit notamment de la Table ronde de Léopoldville (25 janvier – 16 février 1961), de la Conférence de Tananarive à Madagascar (8-12 mars 1961), suivie de celle de Coquilhatville (24 avril – 28 mai 1961) et le Conclave de Lovanium (22 juillet – 2 août 1961)².

Il est intéressant de rappeler par ailleurs que, la loi du 27 avril 1962 du gouvernement Adula relative à la création des « provincettes » constitue l'une des résolutions adoptées par la Conférence de Coquilhatville. En effet, bien que la Constitution de la Première République, autrement dit, la Loi fondamentale du 19 mai 1960 ait prévu initialement six provinces (art. 7), les participants à la Conférence, tenant compte de multiples revendications irrédentistes, voire autonomistes, et du risque d'implosion³ du pays, prirent l'option de procéder à un nouveau découpage territorial.

Trente-deux ans après les événements de 1961, l'Etat congolais recourut à nouveau à des concertations politiques, notamment entre les Forces Politiques du Conclave et l'Union Sacrée de l'Opposition et Alliés, presque deux ans après les assises de la Conférence nationale convoquée en 1992. C'est grâce aux résolutions de ces concertations que la classe politique put mettre fin à la crise marquée par le « dédoublement des institutions », le 14 janvier 1994⁴. Et plus récemment, en 2002, les Congolais firent recours au dialogue en Afrique du Sud, pour mettre fin à la guerre et au risque de balkanisation du pays. Tous ces dialogues ont marqué l'évolution institutionnelle de la RDC, en ce sens que ce sont les résolutions adoptées lors de ces concertations qui ont servi d'« actes pré-constituants » jusqu'à 2002. De même, la Loi fondamentale du 19 mai 1960 trouve son fondement dans les résolutions adoptées à la Table ronde, convoquée à Bruxelles, le 20 janvier 1960.

Actuellement, cette perspective du dialogue est d'autant légitime qu'elle s'inscrit dans le cadre de l'engagement du gouvernement congolais pris lors de

²Cf. YOUNG C., *Introduction à la politique congolaise*, Bruxelles, CRISP, 1965, pp. 310-311 ; voir aussi, CORNAVIN Robert, *op. cit.*, pp. 412-420.

³Cf. YOUNG C., *op. cit.*, pp. 319-330.

⁴Cf. Protocole d'accord relatif aux concertations politiques entre les Forces politiques du conclave « FPC » et l'Union sacrée de l'opposition radicale et alliées « USOR et Alliés » du 14 janvier 1994.

la signature de l' « Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région », le 24 février 2013 à Addis-Abeba. Aux termes dudit Accord, spécialement à son point 5, le gouvernement s'engage notamment à « *promouvoir les objectifs de la réconciliation nationale, de tolérance et de démocratie* ». Cet engagement répond également à l'une des recommandations du Conseil de sécurité des de l'ONU formulée au travers de ses résolutions pertinentes.

2. Les éléments de clivage et de controverse

En ce jour, la problématique pour le moins clivante qui sous-tend le débat politique se situe au niveau de l'interprétation des dispositions de l'article 70 al. 2 et subsidiairement, les articles 75 et 76 de la Constitution. Pour l'opposition au régime de Kabila, bien que les élections ne soient pas organisées selon le délai constitutionnel, l'Institution Président de la République devient vacante au terme du mandat tel que prévu par Constitution. Dès lors, les dispositions des articles 75 et 76 de la Constitution susvisée devraient s'appliquer. Pour la majorité, ces dispositions sont dépourvues de pertinence dans le cas d'espèce et partant, ne peuvent s'appliquer, car il n'y a pas vacance du pouvoir.

En effet, pour éviter le risque du vide institutionnel ou de vacance du pouvoir, le constituant avait pris la précaution d'insérer systématiquement des dispositions « inter-temporelles » au regard, notamment des articles 70 al. 2 ; 103 al. 2 ; 105 al. 2 ; 222 al. 1 ; 223 al. 1 ; 224 al. 1 de ladite Constitution. Enoncées de manière à évoquer une temporalité non limitative, les dispositions de l'article 70 al. 2 et, à certains égards, celles des articles cités ci-haut ont pour but tacite de réglementer la période transitoire, spécialement lors de passation du pouvoir d'une autorité à une autre, afin d'éviter toute forme de discontinuité dans le fonctionnement des institutions. A titre illustratif, l'article 105, alinéa 2 de la Constitution dispose que « *Le mandat de sénateur commence à la validation des pouvoirs par le Sénat et expire à l'installation du nouveau Sénat* ». Comme on peut le constater, le constituant a pris des précautions pour assurer une certaine continuité de l'institution parlementaire et partant, contribuer à la stabilité des institutions.

3. De la primauté des règles spéciales

Les dispositions de l'article 70 al. 2 (fin du mandat présidentiel), celles des articles 103 al. 1 (fin du mandat de Député) ; 105 al. 2 (fin du mandat du Sénateur) ; 222 al. 1 (dissolution de plein droit des institutions de transition) ; 223 al. 1 (l'intérim de la Cour Suprême) ; 224 al.1 (l'intérim de la cour d'Appel) font partie des règles « inter-temporelles » qui consistent à réglementer la période transitoire. Elles sont assimilées *mutatis mutandis* aux catégories de *lex specialis*. Or, l'adage dit : « *specialia generalibus derogant*, autrement dit, les règles spéciales dérogent aux règles générales. Comme nous avons démontré *supra* en application des dispositions de l'article 105, al. 2, dans le cadre du mandat de sénateur, l'alinéa premier de l'article 105 fixe, comme principe général, la durée du mandat de sénateur à 5 ans. Cependant, l'énoncé du deuxième alinéa, qui évoque une temporalité moins limitative, conditionne la fin effective du mandat de sénateur à l'installation du nouveau Sénat. Au surplus, l'article 70 ne régit pas le cas du Président en cours de mandat. Dès lors, la normativité spéciale du deuxième alinéa de l'article précité déroge au principe général posé par le premier alinéa. De même, l'alinéa 2 de l'article 70 prévaut sur le précédent alinéa. Ainsi, pour assurer le bon fonctionnement des institutions, il appartient à l'autorité compétente, en l'occurrence, le Président de la République, de prendre les mesures qui s'imposent, en concertation avec toutes les parties prenantes, pour dégager un consensus indispensable à la cohésion sociale et à la paix.

4. Mandat constitutionnel ou délai constitutionnel ?

Pour faire court, le mandat constitutionnel peut être défini comme un pouvoir consacré par la Constitution, et que l'on exerce au nom du peuple-mandant ou de toute autre source indirecte ou instituée de pouvoir. Quant au délai constitutionnel, c'est un temps limitatif initial ou supplémentaire accordé à une institution ou une autorité, pour que celle-ci accomplisse sa mission. Ainsi, aux termes de l'article 76 al. 4 de la Constitution, la Cour constitutionnelle avait accordé à la CENI un délai supplémentaire de cent vingt jours, pour l'organisation de l'élection du nouveau Président de la République. Comme la CENI avait déclaré ne pas pouvoir organiser les élections selon le délai constitutionnel, il revient aux différents protagonistes de proposer à cette

institution un calendrier consensuel⁵, qui tienne compte de ses prévisions techniques. A notre humble avis, ce délai supplémentaire ne peut être assimilé au troisième mandat présidentiel, bien que le néologisme de « glissement » semble plus approprié pour certains.

Par ailleurs, s'agissant de cadre institutionnel pour la période transitoire, deux perspectives sont envisageables : soit l'application de la Constitution en vigueur, soit l'élaboration d'un acte juridique *ad hoc*. Seul le consensus trouvé dans le cadre du dialogue peut déterminer la nature du cadre institutionnel. Cependant, si les résolutions⁶ du dialogue débouchent sur le principe d'un gouvernement d'« union nationale », dont certaines institutions n'ont pas été prévues par la Constitution en vigueur, l'hypothèse d'un cadre institutionnel transitoire deviendrait plus que plausible. En effet, comme le déclarait Sénèque dans l'Antiquité: « *Necessitas est lex temporis* », En d'autres termes, la nécessité fait la loi du moment. Toutefois, si la composition et le fonctionnement des institutions de la République pendant la « transition » sont compatibles avec la Constitution, l'élaboration d'un acte juridique *ad hoc* deviendrait superfétatoire.

5. La normativité hétérodoxe des « accords politiques » *versus* la suprématie juridique de la Constitution ?

L'évolution du néo-constitutionnalisme africain ces deux dernières décennies est marquée par le conflit entre la valeur juridique des résolutions des « accords politiques » et la suprématie juridique de la Constitution. Ce phénomène témoigne de l'inadéquation entre certaines normes constitutionnelles et les représentations que l'on se fait du constitutionnalisme en Afrique. Il convient d'observer que les accords politiques s'imposent de plus en plus comme mécanisme alternatif de sortie de crise. Dans le contexte de grave crise, la normativité constitutionnelle comme instrument de régulation politique, juridique et sociale s'avère très souvent inopérante. Pour la classe politique, l'important est de remédier à la faiblesse rédhibitoire des accords politiques, notamment leur inconstitutionnalité et au demeurant, l'absence de force obligatoire⁷. Certaines études⁸ ont démontré qu'en période de crise, les

⁵ Consensus à trouver dans le cadre du dialogue naturellement.

⁶ Des résolutions à considérer comme des « actes pré-constituants »

⁷ Cette faiblesse rédhibitoire ne s'explique que d'un strict point de vue formel et non matériel.

⁸ Cf. EHUENI MANZAN I., Les accords politiques dans la résolution des conflits armés en Afrique, Thèse de doctorat en droit public, Université de la Rochelle et Université de Cocody-Abidjan, 2011-2012 ; Du Bois de

accords politiques comportent souvent un contenu juridique destiné à pallier les insuffisances de la Constitution, tout dépend notamment de la qualité des signataires de l'accord, de sa finalité et de la nature de rapport entre les dispositions de l'accord politique et celles de la Constitution⁹.

En effet, les pourparlers politiques peuvent déboucher soit sur un « accord *contra constitutionem* », soit sur un « accord *praeter constitutionem* ». Dans la première hypothèse, une révision constitutionnelle s'impose. Dans cette optique, les principes qui sous-tendent l'accord politique sont considérés, pour certains juristes, comme relevant de la « supraconstitutionnalité¹⁰ ». Dans la seconde hypothèse, les dispositions de l'accord politique peuvent être considérées comme norme supplétive destinée à régir l'exercice du pouvoir exclusivement en période de crise, voire de transition.

Quant à la controverse portant sur la juridicité des accords politiques en cas de crise en Afrique, plusieurs constitutionnalistes utilisent le *principe de l'interprétation de l'effet utile* (approche fonctionnelle), pour donner sens au texte, le rendre compatible et assurer la cohérence dans l'application en tant que mécanisme alternatif de sortie de crise¹¹.

Comme on peut aisément le constater, les accords politiques en période de crise en Afrique contribuent à la stabilité politique, pour peu qu'ils garantissent la présomption de non-dérogeabilité des normes constitutionnelles dites « intangibles », que d'aucuns considèrent comme « noyau constitutionnel identitaire ¹² » d'un Etat. Par ailleurs, en raison de leur finalité, à savoir, le règlement de conflit, les accords politiques ne sauraient se réaliser en dehors des moyens juridiques. Leur juridicité découle de leur objet exprimé par des dispositions ayant vocation à créer de nouvelles institutions¹³. Partant d'une conception plus radicale, le constitutionnaliste français, Dominique Rousseau écrit, « le texte constitutionnel n'a aucun impact sur la vie politique, c'est-à-dire sur les

GAUDISSON J., « L'Accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, 2003/2 n° 206, pp. 41-55. ; MAMBO P., « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les Etats africains : réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, vol. 57, n° 4, 2012, pp. 921-952.

⁹Cf. EHUENI MANZAN I., Les accords politiques dans la résolution des conflits armés en Afrique, *op. cit.*, p. 258.

¹⁰ A la différence des « jusnaturalistes », la qualité de supraconstitutionnalité est généralement contestée par les positivistes. Nous contestons également la pertinence de cette notion.

¹¹Cf. Du Bois De GAUDUSSON J., *op cit.*

¹²Cf. DEROSIER J.- P., « Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne. Etude comparée : Allemagne, France, Italie », Thèse de droit public, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2010.

¹³Cf. EHUENI MANZAN I., *op cit.*, p. 259.

*faits 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 »*¹⁴. S'inscrivant dans la même perspective, Paterne Mambo observe qu'en période de crise en Afrique, la grille de lecture d'analyse constitutionnelle classique est souvent affectée par le caractère atypique de la normativité constitutionnelle pénétrée par la politique.¹⁵

6. De la spécificité du droit constitutionnel

A la différence des autres branches du droit, le droit constitutionnel considéré comme un droit proche de fait, « droit politique¹⁶ », joue son rôle de régulation sociale et politique, moins en fonction des prescriptions rigoureusement définies, que selon les contingences sociétales que sous-tendent les rapports entre les différents acteurs de la vie politique et sociale. C'est ainsi que Dominique Rousseau fait observer que « *le succès de la Constitution est le résultat d'une transaction, d'une relation qui s'établit entre ce que la règle de droit offre en termes de formalisation, de neutralisation, d'objectivation des questions politiques et ce que les acteurs cherchent à un moment donné pour atteindre leurs objectifs* »¹⁷.

Pionnier de l'approche sociologique des phénomènes juridiques, le Doyen Léon Duguit estimait que le positivisme social doit en quelque sorte l'emporter sur la métaphysique juridique. Ainsi déclara-t-il : « *Adaptons les théories juridiques aux faits et non les faits aux théories juridiques* »¹⁸. Certes, l'approche de Duguit n'empêche pas l'adhésion des tenants du positivisme juridique qui voudraient, selon Hans Kelsen, que l'on sépare le droit tel qu'il est et du droit tel qu'il devrait être. Il s'agit de s'abstenir de tout jugement de valeur ou de toute considération politique qui peut motiver son élaboration¹⁹. Cependant, peut-on réellement écarter toute considération politique, voire du positivisme sociologique dans l'élaboration du droit constitutionnel ? Cicéron déclarait : « *Lex ratio perfecta a rerumnatura* », en d'autres termes, la loi est une

¹⁴ ROUSSEAU D., « Question de Constitution », in Jean-Claude COLLIARD et Yves JEGOUZO (dir.), *Le nouveau constitutionnalisme : Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 3.

¹⁵ MAMBO P., « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les Etats africains : Réflexion sur la légalité » constitutionnelle en période de crise », *op. cit.*, p. 921.

¹⁶ PRELOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 5^e éd., Dalloz, 1972, p. 45.

¹⁷ ROUSSEAU D., Les constitutionnalistes, les politistes et le « renouveau » de l'idée de Constitution », *Droit et Politique*, CURAPP, Paris, 1993, p. 40 ; voir aussi en ligne : <http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/29/rousseau.pdf>. Consulté, le 04 septembre 2015.

¹⁸ DUGUIT L., *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Paris, 1901, rééd. Dalloz, 2003, p. 241.

¹⁹ KELSEN H., *Théorie pure du droit*, cité par H. HARDY, « A la recherche du positivisme juridique : sociologie d'une notion ambiguë », Working. Papers du Centre Perlman de philosophie du droit, n° 2011/4, <http://www.philodroit.be>.

prescription de la raison qui dérive de la nature des choses. Le contexte politique d'aujourd'hui nécessite un dispositif institutionnel alternatif susceptible d'éviter à la RDC un blocage permanent des institutions et de la vie politique.

Au terme de cette réflexion portant essentiellement sur une problématique à caractère juridique, institutionnel et politique, nous voudrions attirer l'attention des autorités sur la nécessité d'adopter une démarche inclusive, afin de créer un large consensus et éviter des débordements très lourds de conséquence en cette période cruciale. En effet, si, grâce à l'arbitrage de la Cour constitutionnelle saisie conformément à l'article 161 al. 1^{er} de la Constitution le conflit juridico-institutionnel pourrait être maîtrisé aisément, il n'en sera pas de même quant aux mouvements socio-politiques potentiellement plus explosifs et difficiles à maîtriser, d'où l'impératif d'un véritable consensus. Rappelons enfin que la récurrence de crises suppose qu'il y a un mal profond dans la gouvernance du pays, mais jamais résolu définitivement, malgré les multiples concertations depuis plusieurs décennies. L'idée qui consiste à former un gouvernement dit d'« union nationale » relève d'une stratégie de « contournement de défi », pour se focaliser uniquement sur le partage du pouvoir. Or, un véritable dialogue conduirait à la recherche des causes fondamentales de la récurrence de crises. En d'autres termes, mieux vaut un dialogue pour poser un véritable diagnostic. Ensuite, le gouvernement d'union nationale aura pour mission de réaliser les principaux objectifs du dialogue. L'inconvénient de privilégier la formation du gouvernement d'union nationale, au lieu du dialogue, réside dans les risques notamment de complaisance, de clientélisme et de flatteries, propres à la culture politique congolaise, empêchant ainsi toute forme d'autocritique nécessaire à une prise de conscience collective, quant aux menaces dévastatrices que représente le déficit de gouvernance de la RDC. Telle est la quintessence de notre réflexion pourtant sur la nécessité d'organiser un dialogue véritablement inclusif, comme stratégie de sortie de crise, avant toute tentative visant à organiser un gouvernement d'union nationale. La mauvaise gouvernance demeure la source principale de toutes les crises. Comment y remédier ? Tel est le défi majeur à l'intelligence collective.