



**UNIR MN**

**UNION POUR LA REPUBLIQUE MOUVEMENT NATIONAL**

## **Le projet de Constitution de la RDC, une imposture juridique et politique**

par **Mukwabuhika Placide MABAKA**,

Chargé des Réformes institutionnelles, de la Justice et des Droits de l'homme,  
Coordinateur du Centre d'Analyse et des Prévisions de l'UNIR MN

A l'occasion de la campagne relative à la vulgarisation du projet de Constitution, en vue de la consultation du peuple congolais à se prononcer par voie de référendum sur son acceptation ou son rejet, l'UNIR MN entend apporter quelques remarques des plus utiles quant au bien-fondé du texte adopté par l'Assemblée nationale de la transition en mai 2005, sur proposition du Sénat.

En principe, le projet de Constitution de la RDC devait définir les règles et/ou principes selon lesquels seront résolues les crises politiques qui secouent le Congo-Zaïre depuis son accession à l'indépendance. En effet, la fonction constituante confiée aux acteurs de la transition – tant par l'Accord Global et

Inclusif adopté à Sun City le 1<sup>er</sup> avril 2003 (ci-après Accord de Sun City) que par la Constitution de la transition du 4 avril 2003 – fut de conduire la RDC vers une démocratie durable. Ce faisant, le projet constitutionnel établissant les règles normatives pour régir la prochaine République devait impérativement traduire les soucis fondamentaux du peuple congolais et établir une Société politique, fondée sur des institutions fiables et stables.

Les rédacteurs du projet de Constitution de la RDC ont-ils atteint cet objectif ? Nous ne le pensons pas. Assurément, ce projet constitutionnel semble briller par son mimétisme, puisqu'il n'est rien d'autre qu'une simple compilation ou, plus exactement, un "copier-coller" de textes constitutionnels de certaines démocraties occidentales. En vérité, le projet de Constitution de mai 2005 pose aussi bien juridiquement que politiquement plus de problèmes qu'il n'en résout, ce pour deux raisons majeures. D'une part, l'acte constitutionnel arrêté par l'Assemblée nationale de la RDC est incohérent dans sa démarche ; d'autre part, le projet de Constitution de la RDC est antithétique dans ses idées. Il va sans dire qu'une présentation exhaustive des problèmes inférés de l'analyse du projet constitutionnel serait non seulement fastidieuse dans le cadre spécifique de ce bref argumentaire, mais encore superfétatoire. Aussi allons-nous nous contenter de quelques références illustratives.

### **1. Un projet incohérent dans sa démarche**

Contrairement à ce que l'on pouvait attendre d'eux, les Pères du projet de Constitution de la RDC semblent avoir privilégié l'intérêt personnel des partis politiques actuellement au pouvoir, se refusant de la sorte de répondre aux nécessités essentielles de l'intérêt général. Le projet constitutionnel soumis à l'appréciation du peuple congolais porte en son sein les germes d'une instabilité institutionnelle et politique, clairement posée par son article 78 relatif à la majorité parlementaire ainsi qu'à la nomination et la cessation des fonctions du Premier ministre. Cette disposition est rédigée comme suit :

*« Le Président de la République nomme le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire après consultation de celle-ci. Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du gouvernement.*

***Si une telle majorité n'existe pas**, le Président de la République peut confier une mission d'information à une personnalité en vue d'identifier une coalition.*

*La mission d'information est de trente jours renouvelable une seule fois.*

*Le Président de la République nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions sur proposition du Premier ministre ».*

La méthode rédactionnelle de l'article 78 vise expressément à cristalliser une instabilité institutionnelle déjà existante, dans l'objectif de pérenniser la logique des Composantes, couronnée par l'Accord de Sun City ci-dessus évoqué. Ceci est d'ailleurs perceptible dans le projet de loi électorale proposé par la Commission électorale indépendante (CEI), lequel est critiquable sur deux aspects décisifs. D'une part, le projet de loi électorale se veut discriminant à l'égard d'une certaine catégorie de Congolais. En effet, de par les conditions d'éligibilité et d'inéligibilité posées à l'article 96 de ce projet, les dirigeants de la transition excluent sans ménagement des millions des Congolaises et Congolais à la participation aux échéances électorales et, plus particulièrement, à la prétention à la magistrature suprême. Cette exclusive prononcée essentiellement contre les Congolais de la diaspora défie, en définitive, le souhait du peuple congolais de voir enfin tous ses enfants se réconcilier. D'autre part, le projet de loi électorale vise à tirer toutes les conséquences de l'alinéa 2 de l'article 78 du projet constitutionnel (*« **Si une telle majorité n'existe pas**, le Président de la République peut confier une mission d'information à une personnalité en vue d'identifier **une coalition**. »*), en retenant la proportionnelle au plus fort reste comme mode de scrutin pour l'élection des députés.

Tout constitutionnaliste de formation sait bien que la proportionnelle est source d'instabilité politique, puisqu'elle atomise les voix entre les différentes formations politiques, favorisant au passage les petits partis. C'est ce système qui est par exemple appliqué en Belgique pour les élections législatives fédérales et qui donne toujours lieu à une coalition gouvernementale. Autant noter que ce qui peut

se révéler bon pour la Belgique ou tout autre Etat tiers n'est pas forcément bon pour le Congo. Notre pays a sa propre histoire ; il a connu et connaît aujourd'hui des réalités sociales, politiques et économiques qui lui sont singulières. En conséquence, les remèdes à apporter aux maux qui ravagent la Société politique congolaise doivent être également singuliers, c'est-à-dire adaptés à la situation du Congo, prise dans sa spécificité. Ceci revient à dire que l'on peut bien s'inspirer des systèmes étrangers, sans pour autant transposer stupidement une expérience donnée à une situation qui lui est totalement étrangère.

Poursuivant sa logique d'instabilité institutionnelle, le projet de Constitution de mai 2005 instaure une dangereuse dyarchie au niveau de l'exécutif. En prévoyant que : « *Le Gouvernement définit en concertation avec le Président de la République la politique de la Nation et en assume la responsabilité* », l'article 91, alinéa 1<sup>er</sup> de ce projet met en compétition les attributions du Président de la République avec celles du Premier ministre. Ainsi, par la combinaison des articles 78 et 91, alinéa 1<sup>er</sup> du projet constitutionnel, les auteurs de ce texte font coexister au sein de l'exécutif deux légitimités concurrentes. L'inconnu dans cette équation réside en l'absence de prévision de moyens appropriés de règlement de conflit en cas de dissension ou divergence de vues entre le Président de la République et le Premier ministre quant à la définition de la politique de la Nation. Étonnamment, les rédacteurs du projet de Constitution de la RDC restent muets à ce propos, alors qu'ils auraient dû tirer les leçons des expériences de notre propre passé ou encore celles de certaines démocraties déjà bien ancrées, dans lesquelles un tel système ne cesse de montrer ses limites.

La dernière empreinte de l'instabilité institutionnelle et politique induite de ce projet de Constitution concerne le découpage territorial. L'article 2, alinéa 2 du projet constitutionnel divise la RDC en 25 provinces : « *Bas-Uele, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai, Kasai Oriental, Kongo central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Lulua, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa* ».

En réalité, la redéfinition territoriale n'est pas en soi une mauvaise idée. Bien au contraire, elle paraît sinon nécessaire du moins souhaitable. Cependant, le découpage opéré par le projet constitutionnel de mai 2005 est une bombe à retardement, car elle peut entraîner la résurgence des idéologies tribales effrénées. Une telle approche va à l'encontre de la volonté des Congolaises et Congolais de rester un peuple uni.

Plus frustrant encore, un tel découpage territorial est susceptible de rallumer les passions sécessionnistes ou séparatistes de ceux qui ignorent la quintessence des notions d'intérêt général, d'Etat, de Nation ou encore de Patrie. Qu'on se le dise, ce risque n'est pas une simple hypothèse d'école. Pour s'en convaincre, il suffit de scruter la composition démographique de chacune de ces 25 provinces. A titre illustratif, la province de **Tshuapa** n'est formée que **des Mongo** ; celles du **Nord-Ubangi** et du **Sud-Ubangi**, respectivement **des Ngbaka** et **des Ngbandi**. Finalement, on a l'impression que les autorités congolaises veulent – par ce projet constitutionnel – légitimer la scission du pays et la désunion du peuple congolais. Au fond, les questions de découpage territorial, de décentralisation et de déconcentration n'auraient-elles pas été amalgamées ?

Décidément, le projet de Constitution de la RDC n'a rien à voir avec notre assise historique et sociologique, ses rédacteurs ayant fait preuve d'une amnésie historique stupéfiante. Surtout, ils semblent avoir effacé de leurs mémoires le coup de théâtre du 5 septembre 1960, qui a abouti au coup d'Etat militaire de novembre 1965. Sans vouloir prêter aux dirigeants de la transition des intentions qu'ils n'ont peut-être pas eues, une question mérite néanmoins de leur être posée : cette façon de procéder ne serait-elle pas une manœuvre frauduleuse délibérément concoctée ? S'il n'en est pas ainsi, comment alors expliquer une telle ânerie politique ? L'UNIR MN espère avoir une réponse explicite sur ce point.

Eu égard à ce qui précède, l'UNIR MN considère que le projet de Constitution à soumettre au peuple congolais doit clarifier le système politique à mettre en place, en déterminant de façon précise les relations entre le Président de la République et

le chef du gouvernement. Dans une perspective de cohésion institutionnelle et d'efficacité gouvernementale, l'UNIR MN propose un système politique qualifié de régime présidentiel rationalisé, c'est-à-dire un présidentielisme à correctif parlementaire. Ce système consiste à faire du Président de la République le chef de l'Etat et celui du gouvernement. En conséquence, il lui revient de déterminer les grandes lignes de la politique gouvernementale et en donner les impulsions nécessaires, de nommer et révoquer le Premier ministre, après consultation des différents partis politiques et du Parlement. Pour l'UNIR MN, le Premier ministre sera responsable devant le Président de la République et devant le Parlement. Sa fonction sera de mettre en œuvre la politique décidée par le Président de la République et de veiller à la cohésion et la collégialité gouvernementale. En d'autres termes, le Premier ministre sera le Coordonnateur du gouvernement.

Dans ce même esprit, l'UNIR MN propose pour l'élection des députés le choix du scrutin uninominal majoritaire (SUM) à un ou deux tours, lequel a pour avantage non seulement d'éliminer d'office les partis « alimentaires » ou d'appoint qui ne cessent de proliférer sur le territoire de la République, mais également de dégager la majorité parlementaire nécessaire au soutien de l'action gouvernementale. Effectivement, il serait hasardeux et inconvenant de laisser, dans une démocratie non encore consolidée, la porte ouverte à une instabilité politique de quelque nature qu'elle soit. Dès lors, le bon sens voudrait que le texte constitutionnel devant régir la prochaine République renonce définitivement à la pratique politique qui a régné au Congo-Léopoldville dans les années soixante et qui, dans une certaine mesure, inspire encore aujourd'hui bon nombre d'hommes politiques congolais.

Ceci étant dit, au-delà de son incohérence structurelle, le projet de Constitution de la RDC paraît curieusement antagonique quant aux valeurs et/ou principes qu'il entend incarner.

## 2. Un projet contradictoire dans ses principes

Le préambule et l'article 74 du projet de Constitution font explicitement référence à « Dieu ». D'un côté, le peuple congolais engage sa responsabilité « devant **Dieu**, la Nation , l'Afrique et le Monde » (alinéa 10 du préambule) ; de l'autre, il est demandé à tout Congolais élu Président de la République de jurer « solennellement devant **Dieu** et la Nation » (article 74, alinéa 2). Corrélativement, ce même projet de Constitution prévoit que : « La RDC est (...) un Etat de droit, (...), démocratique et laïc » (article 1<sup>er</sup>) et que : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Toute personne a le droit de manifester sa religion ou ses convictions, (...), sous réserve du respect (...) des droits d'autrui » (article 22, alinéa 1 et 2).

A la lecture de ces différentes dispositions du projet constitutionnel de la RDC, on peut d'emblée se demander si ses rédacteurs connaissent le sens exact des termes utilisés. On peut raisonnablement en douter. Sans pour autant vouloir vétilier, tout esprit sensé ne peut admettre le mariage forcé de la noble idée de construire la République autour du concept de laïcité avec l'obligation faite à tout futur Président de la République potentiel de **s'engager solennellement devant Dieu**. Penser le contraire relèverait de l'ineptie ; ce que l'UNIR MN ne saurait cautionner. Bien évidemment, imposer « Dieu » à tout Congolais ne peut que laisser perplexe. Une telle démarche porte atteinte à la liberté ou droit fondamental de toute personne de croire ou de ne pas croire. Quand bien même l'on puisse concéder que la population congolaise est majoritairement pieuse, il est une vérité incontestable que les Congolais ne sont pas tous des croyants ; parmi eux, on trouve également des non-croyants, des agnostiques, des athées, etc.

L'institution d'un régime constitutionnel laïque devait *ipso facto* impliquer que la religion ou la croyance cesse d'être un outil de l'administration. La proclamation du principe de laïcité devait en principe opérer une distinction nette entre la politique et les croyances religieuses, afin de rendre effectives les libertés de pensée, de conscience et de religion garanties par le projet constitutionnel. Or, les

rédacteurs dudit projet ont recouru à des notions dont ils semblent carrément ignorer les tenants et les aboutissants. Dans ces conditions, comment peut-on demander à un peuple majoritairement analphabète de se prononcer sur un texte dont les contours sont incertains, même et surtout pour ceux qui l'ont conçu ?

L'UNIR MN estime que le projet de Constitution de la RDC ne doit pas être soumis à référendum en l'état, d'autant plus que l'on y relève, en sus des incohérences et des contradictions, soit des imprécisions rédactionnelles, soit des périphrases. En ce qui concerne les imprécisions rédactionnelles, on notera que l'article 79, alinéa 4 vise « *les ordonnances du Président de la République autres que celles prévues aux articles 78 alinéa premier, (...)* », cependant que cette dernière disposition ne mentionne nullement la nature de l'acte par lequel le Président de la République nomme et met fin aux fonctions du Premier ministre. Quant aux tautologies, elles apparaissent notamment dans l'expression « *enfant mineur* », alors que tout enfant est universellement reconnu comme étant un mineur, car âgé de moins de dix-huit ans. C'est cette définition qui est fournie par les différents instruments internationaux de protection des droits de l'enfant, parmi lesquels la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989.

Ces quelques exemples relevés de-ci, de-là amènent tout observateur averti à penser que les rédacteurs du projet de Constitution de la RDC sont, soit des amateurs en matière constitutionnelle, soit des personnes irresponsables, inconscientes, voire malveillantes, incapables de mesurer les conséquences néfastes d'un acte dont la finalité est de sceller le sort des générations futures. Pour des raisons d'honnêteté intellectuelle et d'efficacité, l'UNIR MN soutient l'idée selon laquelle l'élaboration d'un texte de cette importance et de cette nature doit désormais être confiée aux filles et fils du Congo-Zaïre, experts en matière constitutionnelle. D'ailleurs, l'UNIR MN invite les acteurs politiques congolais de la transition à prendre conscience du fait que la politique est une mission sacrée, c'est-à-dire qu'elle doit servir à l'amélioration du bien-être du peuple et non pas à prendre celui-ci en otage, et qui plus est, dans sa propre patrie. A défaut,

ce même peuple, que d'aucuns considèrent à tort ou à raison comme hypnotisé, amorphe, voire naïf, finira par engager la lutte nécessaire pour défendre sa cause et, enfin, rendre la République à ses propres enfants.

Mukwabuhika Placide MABAKA

Article publié le 7 décembre 2005 dans

le *Congo Indépendant* ( [www.congoindependant.com](http://www.congoindependant.com) )