



Mémoire
Présenté par
ESAMBO KANGASHE,
Jean-Louis

UNIVERSITE DE KINSHASA
FACUTE DE DROIT
DEPARTEMENT DE DROIT PUBLIC
INTERNE

**La République Démocratique du Congo à l'épreuve de
l'alternance au pouvoir**

Année Universitaire

Décembre 2005

A red, rounded triangular shape pointing upwards, located in the bottom right corner of the page.

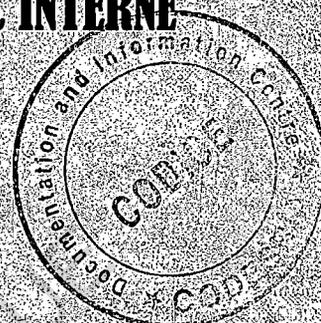
26 SEP. 2006

04.04.09
ESA
13104

UNIVERSITE DE KINSHASA

FACULTE DE DROIT

DEPARTEMENT DE DROIT PUBLIC INTERNE



**LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE
DU CONGO A L'EPREUVE DE
L'ALTERNANCE AU POUVOIR**

Par

Jean-Louis ESAMBO KANGASHE

Chef de Travaux

Memoire redige et defendu pour l'obtention du titre
de Diplôme d'Etudes Supérieures en Droit Public

Directeur : Professeur Evariste BOSHAB
MABUDJ-ma-BILENGE

Décembre 2005

*La valeur de l'homme s'apprécie moins au titre
qu'il porte qu'à la vertu de porter un titre.*

Jean Louis ESAMBO KANGASHE.

A Cécile MUTEBA et Jeancy ESAMBO

Je dédie ce travail.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

AVANT-PROPOS

L'étude que nous présentons ce jour est certes notre œuvre, mais elle a bénéficié du concours de plusieurs personnes que nous tenons à remercier.

Nous pensons en premier lieu au Professeur Emérite Victor Jean-Claude DJELO EMPENGE-OSAKO qui a provoqué en nous le goût de la recherche sans avoir eu l'occasion d'en récolter les fruits.

Nos sentiments de reconnaissance s'adressent particulièrement au Professeur Evariste BOSHAB MABUDJ-ma-BILENGE qui nous a encouragé à mener une recherche sur un sujet très peu exploité en droit constitutionnel et nous a offert sa disponibilité en assurant la direction de ce mémoire.

Nous témoignons notre gratitude au Professeur André MBATA B. MANGU qui a accepté de lire le manuscrit de cette étude en y apportant des remarques et corrections utiles.

Nos sentiments de gratitude s'adressent également au Professeur Grégoire BAKANDEJA wa MPUNGU Doyen de la Faculté de Droit pour ses encouragements et sa détermination à faire aboutir le programme de Troisième Cycle longtemps resté en veilleuse.

A travers lui, nous adressons nos sentiments de gratitude aux Professeurs de la Faculté de Droit, particulièrement ceux de Droit Public Interne, pour la formation assurée.

Notre reconnaissance s'adresse enfin aux Chefs de Travaux Ambroise KAMUKUNY MUKINAY NGAL, Pierre LOKENDANDJALA YOHA et Cyrille MAKEPA NTAMBUE, pour leurs encouragements et soutiens sans relâche.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION

La dévolution et l'exercice du pouvoir dans une société ne s'opèrent pas de la même manière. Dans les monarchies par exemple, la transmission du pouvoir se fait par l'hérédité ou par la voie de la cooptation. Il en est autrement en ce qui concerne les sociétés à configuration républicaine où toute accession au pouvoir se fait en principe conformément aux règles de jeu démocratique établies. Cette règle n'est toute fois pas absolue parce que, l'accension au pouvoir, dans bon nombre de pays d'Afrique noire, d'Asie et d'Amérique latine, est souvent tributaire des coups d'Etat ou des coups de force, même si depuis l'épidémie des conférences nationales, la tendance vers la démocratisation des institutions politiques gagne la faveur des populations.

Il en résulte que les modalités de conquête de pouvoir varient d'un système à un autre. Dans un système politique qui accepte la pluralité d'opinions, la compétition politique est, en principe, la règle. Tel n'est pas le cas pour le système monopartisan où toute idée de concurrence politique est, a priori, exclue.

Il importe néanmoins de noter que toute accession au pouvoir, même en conformité aux règles préétablies, ne s'accompagne pas toujours de changement dans la façon de gérer les affaires publiques : les nouveaux dirigeants sont généralement hantés par la manière de gouverner de leurs prédécesseurs en imitant leurs styles de gouvernance.

Dans cette étude, il est question d'interroger le droit constitutionnel congolais sur la manière dont il a entendu consacrer la nécessaire et inévitable concordance entre les modalités d'accension au pouvoir (alternance au pouvoir) et l'impératif d'opérer une rupture avec le passé dans la façon de gérer les affaires publiques (alternance politique).

La compréhension d'une telle réflexion suppose que soient clairement présentés la problématique de l'étude, l'intérêt qu'elle suscite chez les chercheurs et les acteurs politiques, son cadre spatiotemporel, les hypothèses de travail qui ont été retenues, la revue critique de la littérature, les méthodes d'approche utilisées et l'énoncé du plan.

1. PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Le problème des changements politiques capables de canaliser les aspirations populaires et de conduire, par une bonne gouvernance, au développement est, s'agissant des questions de la vie politique africaine, la plus intéressante à étudier. Elle s'inscrit dans un débat apparemment inachevé sur la recherche des formes de gouvernement susceptibles de constituer un impératif inéluctable à l'éclosion de l'identité politique et constitutionnelle africaine.

Aussi, du fait que dans un système démocratique, l'essentiel des prérogatives étatiques est, en principe, accordé au peuple (démocratie directe) ou à ses représentants (démocratie semi-directe), le contrôle de l'action des gouvernants par les gouvernés devient d'autant plus aisé.

De tous les temps, en effet, le problème de la mise en place des régimes politiques capables de favoriser la compétition politique n'a cessé de diviser l'élite dirigeante africaine¹. A cet égard, on a pensé qu'avec la vague des indépendances, les dirigeants politiques de la première heure étaient à même de concevoir un ordre politique et constitutionnel adapté aux réalités africaines.

Point n'est besoin de rappeler qu'à la veille des indépendances ou quelques années qui suivirent celles-ci, certains Etats africains se dotèrent des constitutions calquées, pour l'essentiel, sur le modèle occidental. Ces

¹ A l'époque des régimes à partis uniques, certains dirigeants comme MOBUTU SESE SEKO, SEKOU TOURE, IDI AMIN DADA ou Matthieu KEREKOU ont eu à prêcher l'inopportunité d'avoir des courants politiques divergents au sein des « partis nationaux » dont ils étaient les fondateurs tandis que d'autres comme Léopold SEDAR SENGHOR avait déjà décidé, en 1962, d'ouvrir au Sénégal la porte du multipartisme.

constitutions conservaient dans leurs grandes lignes les constructions constitutionnelles métropolitaines² à tel point que leur analyse a donné lieu à une sorte de mimétisme constitutionnel caractérisé notamment par une apparente identité entre les régimes politiques occidentaux et ceux d'Afrique³.

L'interprétation ou l'application des textes constitutionnels dépourvus de toute identité africaine donna lieu à des crises politiques et institutionnelles⁴, comme pour dire que l'euphorie des indépendances a laissé la place au pessimisme et au doute sur la capacité des Etats Africains de disposer des systèmes politiques, à même de leur garantir autant la stabilité institutionnelle et constitutionnelle que le développement tant recherché.

Sur le plan strictement politique, l'avènement des indépendances fut singulièrement marqué par un déficit de démocratie amplifiée par la concentration à outrance du pouvoir, le refus de l'alternance, l'instabilité institutionnelle et constitutionnelle, la fraude à la Constitution, la mauvaise gouvernance, l'assujettissement du parlement par rapport au gouvernement, le culte de la personnalité, l'absence de contestation du pouvoir ainsi que la militarisation de la vie civile⁵.

Dans cette perspective, un nouvel ordre politique et constitutionnel était appelé de tous les vœux et les années 1990 marquèrent un tournant décisif dans l'histoire politique et institutionnelle de l'Afrique. La recherche d'un système démocratique consensuel avait débouché sur l'organisation, dans certains pays, des forums politiques appelés « conférences nationales ».⁶ Ces

² V. DJELO, « Evolution politique et constitutionnelle du Zaïre », in *Bulletin des séances, Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer*, Nouvelle série 36 (2), Bruxelles, 1990, p. 139.

³ *Idem* p.140

⁴ Que l'on se rappelle, à cet égard, la crise politique et institutionnelle créée en République Démocratique du Congo à la suite de la révocation, le 5 septembre 1960, du Premier Ministre LUMUMBA par le Chef de l'Etat KASA VUBU (qui s'était appuyé sur les articles 22 et 20 de la Loi Fondamentale du 19 mai 1960) et la contre révocation de celui-ci par celui-là prétextant détenir une légitimité parlementaire consacrée aux articles 42 à 46 du même texte.

⁵ B. CHANTEBOUT, *Le tiers monde*, Collection U, éd. A. Colin, Paris 1980, p. 251.

⁶ Il en est ainsi notamment du Bénin, du Gabon, de la République Populaire du Congo, du Togo ou de la République du Zaïre.

Assemblées « dites du peuple » avaient, dans une certaine mesure, décripé le climat politique déjà tendu. Les élections pluralistes, qui y furent organisées, étaient, dans leur ensemble, entachées d'irrégularités. Elles furent contestées par des oppositions souvent mal organisées et fortement divisées.

Le dénouement des crises politiques consécutives à ces élections ne tenait qu'à l'intervention de l'armée dans la vie politique⁷ ou au soutien des régimes en place par certains pays occidentaux dont la France.⁸

En République Démocratique du Congo, la question de l'alternance au pouvoir n'a pas fait l'objet depuis 1960 d'aucune réflexion tant au niveau politique que dans les milieux scientifiques de sorte que l'annonce, le 24 avril 1990, de l'ouverture politique suscita un débat juridique et politique fort controversé au sujet de l'instauration d'un régime démocratique.

La Conférence Nationale Souveraine sur laquelle reposait l'espoir de tout un peuple avait, au plan constitutionnel, accouché d'une souris. L'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition qu'elle mit en place ne fut pas, en dépit de l'arrêt de la Cour suprême de justice⁹, reconnu par le Président de la République qui lui substitua un autre texte constitutionnel dénommé Acte Constitutionnel harmonisé relatif à la période de la transition¹⁰. Ce nouveau texte consacra le dédoublement constitutionnel et institutionnel.

⁷ Tel est le cas du retour au pouvoir du Général Denis SASSOU NGOUESO le 25 octobre 1997 et du Major Pierre BUYOYA le 25 juillet 1996 deux militaires autrefois battus aux élections démocratiques organisées respectivement en République populaire du Congo et au Burundi.

⁸ Les élections gabonaise, ivoirienne et togolaise de la décennie 1990-2000 ont visiblement été soutenues par la France, ancienne puissance coloniale.

⁹ Dans son arrêt de principe rendu le 8 janvier 1993 dans l'Affaire inscrite sous le R.A. 266, la Haute Cour avait expressément décrété l'abrogation de la Constitution du 24 juin 1967 et son remplacement par l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la Transition.

¹⁰ La Loi n° 93/ 002 du 2 avril 1993, in *Journal Officiel*, numéro spécial du 2 avril 1993.

En vue de mettre fin à cette situation, des négociations politiques furent organisées et débouchèrent sur l'élaboration d'un texte constitutionnel consensuel appelé à régenter la vie politique : il s'agit de l'Acte constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994¹¹. Mais l'interprétation intéressée de l'article 78, alinéa 1¹² de ce texte ouvrit la porte à une autre crise consécutive à l'élection par le Haut Conseil de la République – Parlement de transition d'un Premier Ministre très contesté par l'opposition dite radicale. Le refus du pouvoir en place de s'inscrire dans le schéma consensuel tracé par ce texte constitutionnel et la versatilité des hommes politiques marquèrent une nouvelle étape d'une crise politique que l'on peut aisément rattacher au déficit de la démocratie¹³. Une telle situation plongea le pays dans une autre crise politique dont l'issue n'était possible qu'avec le recours à la force des armes sur celle du dialogue.¹⁴

L'avènement au pouvoir de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL) qui marqua une autre étape d'alternance au pouvoir suscita bien d'espairs, mais les premières mesures prises ne rassurèrent nullement sur sa volonté de démocratiser l'espace politique congolais¹⁵. De même, l'accession au pouvoir de Joseph KABILA, après la mort de son père, souleva la question de l'alternance au pouvoir, par des procédés quasi monarchiques et non constitutionnels, dans une République prétendument démocratique.

¹¹ Publié au *Journal Officiel*, numéro spécial du 9 avril 1994.

¹² Cet article était ainsi libellé : « Le Premier Ministre est le chef du Gouvernement. Il est présenté, après concertation avec la classe politique, par la famille politique à laquelle n'appartient pas le Chef de l'Etat, dans les dix jours à compter de la promulgation du présent Acte. Passé ce délai, le Haut Conseil de la République – Parlement de Transition se saisit du dossier ».

¹³ J.L. ESAMBO, « Le Président de la République et le Premier Ministre sous l'Acte constitutionnel de la Transition : duo ou duel ? », in *Afrika Focus*, Vol 15, n° NRI, Bruxelles, 1999, p.175

¹⁴ Lire aussi, E. BOSHAAB, *La République Démocratique du Congo : entre les colombes et les faucons. Où vont les partis politiques ?* PUC, Kinshasa, 2001, p. 92

¹⁵ Il s'agit notamment des mesures de suspension jusqu'à nouvel ordre des activités politiques, de la mise en place d'un gouvernement de transition constitué essentiellement des membres de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo, des emprisonnements des opposants politiques (tels que NZUZI wa MBOMBO, KITHIMA BIN RAMAZANI ou TSHONGO TSHIBIKUBULA wa NTUMBA) et de la confiscation de leurs biens meubles et immeubles ainsi que la signature du décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et l'exercice du pouvoir pendant la transition

Aussi, est-il intéressant de se demander pourquoi pendant plus de quarante cinq ans d'indépendance, la République Démocratique du Congo n'arrive-t-elle pas encore à mettre en place un système politique qui favorise la rotation démocratique de ses dirigeants, et comment peut-on envisager le recours à une telle entreprise sans une autre vision de la conception et de l'exercice du pouvoir ?

Du reste, étant donné que l'alternance au pouvoir doit aller de paire avec la gouvernabilité du pays, comment procéder pour que son évocation ne soit pas considérée comme une menace destructrice dans les rapports entre les gouvernants et les gouvernés ? Une alternance non contrôlée ne risque-t-elle pas de favoriser la dictature populaire sur les règles de droit positif ?

Il n'est pas non plus moins intéressant de se poser la question de savoir comment l'alternance au pouvoir s'était opérée en République Démocratique du Congo et ce qu'elle représente aux yeux de la classe dirigeante et de l'élite intellectuelle congolaises

Dans un tout autre ordre d'idées, on peut s'interroger sur rôle joué par le constitutionnalisme congolais dans l'avènement d'une alternance démocratique au pouvoir au Congo et quelles sont les perspectives qu'elle augure pour le développement de notre pays.

Tout ce questionnement soulève la problématique de la réflexion que nous nous proposons de mener dans la perspective de mesurer la portée de l'expérimentation du phénomène alternance comme facteur de stabilité constitutionnelle, d'équilibre des pouvoirs et de la bonne gouvernance au Congo. Une telle réflexion n'est pas dépourvue d'intérêt.

2. INTERET ET LIMITATION DU SUJET

L'évolution politique et constitutionnelle de la République Démocratique du Congo de 1960 à nos jours demeure encore marquée par le malentendu sur la manière dont le pouvoir politique né des textes constitutionnels inadaptés aux réalités congolaises ou des accords politiques conclu en dehors du peuple doit s'organiser et s'exercer. La transition politique amorcée depuis plus d'une décennie et qui passe pour la plus longue d'Afrique d'après les conférences nationales, tend à suivre un mouvement pendulaire caractérisé par les tergiversations¹⁶, les reculades¹⁷, le recours à la politique d'essais et erreurs¹⁸ et dont la finalité est la conservation du pouvoir.

Ainsi, dans l'univers politique du vingt et unième siècle, la question de la concordance entre l'alternance au pouvoir, la démocratie, l'Etat de droit et le développement devrait quitter le stade des seules intentions déclarées des hommes politiques pour se situer au niveau du peuple que l'on croit être le détenteur originaire du pouvoir.

Cette étude dont l'ambition est la recherche des facteurs explicatifs sur la difficile adéquation entre l'alternance au pouvoir, la démocratie, la bonne gouvernance et le développement, se propose d'imaginer, à la faveur de l'histoire politique et constitutionnelle du Congo, des solutions qui puissent permettre l'éclosion d'une société réellement engagée dans la voie de la démocratie compétitive. Elle présente à cet égard un double intérêt à la fois théorique et pratique.

¹⁶ Du multipartisme d'abord limité à trois partis politiques au multipartisme intégral, de la commission constitutionnelle à la conférence nationale souveraine.

¹⁷ Le discours présidentiel du 03 mai 1990 devant le Conseil législatif qui déterminait le nombre de partis politiques devant concourir pour le pouvoir (le Mouvement Populaire de la Révolution, l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social et le Front Commun des Nationalistes) paraît contredire l'ouverture politique annoncée le 24 avril 1990.

¹⁸ Cette politique consiste à prendre précipitamment une décision (telle la révocation en 1992 du Premier ministre TSHISEKEDI sur base des accords de palais de marbre 1) et à y revenir à la suite d'une pression exercée par les combattants de l'Union pour la Démocratie et le Progrès social sur leur leader.

Sur le plan théorique, l'étude a pour vocation d'aiguiser la réflexion sur un sujet longtemps demeuré tabou et moins exploité par la doctrine constitutionnelle.

Bon nombre d'auteurs consultés utilisent d'ailleurs indistinctement les notions « d'alternance au pouvoir » et « d'alternance politique » pour désigner une même réalité : la transmission démocratique ou non du pouvoir d'Etat. Mais une analyse approfondie du phénomène « alternance » nous a conduit à faire une nette distinction entre une « alternance au pouvoir » et une « alternance politique ». La démonstration d'une telle analyse dans les lignes qui vont suivre présente, du point de vue théorique, un intérêt certain.

Sur le plan pratique en revanche, le sujet traité se propose de réunir les éléments de réponse au problème crucial de la rotation du personnel politique et de la gouvernance de la société congolaise. Il donne ainsi l'opportunité aux chercheurs d'imaginer la forme de gouvernement capable d'assurer aussi bien la stabilité institutionnelle que la rotation démocratique de l'élite dirigeante.

Le cadre spatio-temporel de notre étude part du 30 juin 1960 jusqu'au 4 avril 2003, date de la promulgation de la Constitution congolaise de la transition. Il ne concerne que l'alternance au pouvoir opérée au niveau de l'institution Président de la République.

3. LES HYPOTHESES DU TRAVAIL

La permutation des hommes politiques au pouvoir telle qu'elle a été vécue en République Démocratique du Congo depuis le 30 juin 1960 n'a pas suivi un modèle uniforme.

Si la première République a pu être dirigée par un chef de l'Etat élu au suffrage indirect, la deuxième a vu présider à sa destinée un président putschiste qui a réussi à asseoir son autorité sur des « consultations populaires » erronément qualifiées d'élections au cours desquelles l'existence des partis d'opposition et la compétition politique n'étaient pas constitutionnellement autorisées.¹⁹

La période de la transition amorcée depuis le 24 avril 1990 reste encore marquée par l'avènement au pouvoir des chefs de l'Etat issus, soit de la rébellion, soit de la cooptation politique dans une sorte de monarchie où le pouvoir se transmet par la voie héréditaire.

Considérée comme une transmission légale et démocratique du pouvoir d'Etat, l'alternance procède d'un changement du gouvernement par la voie des élections et suivant les règles constitutionnelles en vigueur²⁰.

Pratique inhérente à la démocratie pluraliste, l'alternance est la conséquence logique d'un changement d'orientation politique par le corps électoral. Son étude en République Démocratique du Congo peut se résumer en quelques préoccupations formulées de la manière suivante :

- la transmission du pouvoir que le pays a connu depuis son indépendance n'a pas été couronnée par un choix populaire et direct des politiques gouvernementales. Elle n'a pas emporté de changement dans la manière de concevoir et d'exercer le pouvoir d'Etat qui a cessé d'être une charge publique pour devenir une chasse gardée d'un individu ou d'un groupe d'individus ;
- le déficit du constitutionnalisme explique pour une bonne part l'absence d'alternance démocratique²¹ ;

¹⁹ Les articles 30 alinéa 1 et 29 de la loi n° 74/020 du 15 août 1974 portant révision de la Constitution du 24 juin 1967 précisaient clairement que « le Président du Mouvement Populaire de la Révolution est de droit Président de la République » et le Mouvement Populaire de la Révolution était la nation zaïroise organisée politiquement.

²⁰ J.L. QUERMONE, *L'Alternance au pouvoir*, Coll. Que sais-je, 2^{ème} éd. PUF, Paris, 1995, p.4

²¹ M. De VILLIERS, *Dictionnaire de Droit Constitutionnel*, 4^{ème} éd. A. Colin, Paris, 2003, p.7.

- pendant plus de trois décennies, la Constitution congolaise est demeurée réfractaire à la compétition politique et conséquemment à la rotation démocratique des dirigeants. Ce qui laisse souvent la porte ouverte à toute sorte de violations de la Constitution pour empêcher le peuple d'user de son droit de résistance à l'oppression²² ;
- la permutation des dirigeants au pouvoir n'a pas eu pour effet de provoquer le changement des méthodes de gestion de la chose publique à telle enseigne que l'absence d'une bonne gouvernance a rendu hypothétique le développement tant souhaité ;
- la longue crise politique que le pays connaît est aussi tributaire de l'exclusion de toute forme d'alternance dans les programmes gouvernementaux.

Ces hypothèses constituent les éléments de réponse aux problèmes que soulève la gestion du pouvoir en République Démocratique du Congo. Aussi, à l'instar d'autres pays d'Afrique comme l'Afrique du Sud, le Sénégal, le Bénin et dans une certaine mesure la République du Congo, la République Démocratique du Congo doit-elle imaginer une structure constitutionnelle et institutionnelle qui favorise non seulement la rotation démocratique des dirigeants mais également la bonne gouvernance, condition sine qua non du développement.

4. REVUE CRITIQUE DE LA LITTERATURE EXISTANTE

L'alternance au pouvoir est, à en croire Jean-Louis Quermone, rarement régie par la Constitution. D'ailleurs, la doctrine constitutionnelle elle-même demeure passive sur la question que l'on croit ne pas relever du droit constitutionnel classique²³.

²² L'article 37 al. 2 et 3 de la loi du 9 avril 1994 portant Acte constitutionnel de la Transition autorisait à tout Zaïrois de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou l'exerce en violation des dispositions du présent Acte. Ce libellé a été pratiquement repris par l'article 3 de la Constitution du 3 avril 2003.

²³ J.L. QUERMONE, *L'alternance...*, op. cit, p.7

Cette affirmation n'est pas partagée par Maurice Duverger pour qui l'alternance est « un changement politique par la conquête soit de toutes les institutions étatiques à l'exception du pouvoir judiciaire censé être indépendant dans sa mission de dire le droit, soit du titulaire d'un seul organe constitutionnel tel que le Président de la République, le Premier Ministre ou le Président de l'Assemblée Nationale. Alors que le premier cas illustre l'hypothèse d'une grande alternance, le second traduit l'exemple d'une petite alternance²⁴.

Pierre Pactet voit dans l'alternance, l'idée d'une compétition pour le pouvoir²⁵, mais celle-ci peut avoir comme soubassement le rôle joué par l'opposition dans la conquête et l'exercice du pouvoir²⁶.

Pour Pierre Lalumière et André Demichel, la loi de l'alternance ne s'applique que devant les bouleversements politiques et des crises économiques et sociales à l'issue desquels l'opinion publique a tendance à faire confiance au parti capable de trouver des réponses satisfaisantes à ses problèmes. Dans ces conditions, le phénomène « alternance » peut être un facteur qui permette de répondre tantôt aux exigences d'une vie politique apaisée, tantôt aux contraintes spécifiques à une situation de crise.

A cet égard, l'élection est la voie indiquée pour procéder au changement de l'équipe gouvernementale²⁷.

Parlant de la France, Jean Louis Quermone note que le débat sur l'alternance au pouvoir est récent parce qu'il ne date pas d'avant les élections législatives de 1978 et la notion n'est apparue dans la vie politique française qu'à l'occasion de l'élection présidentielle de 1981²⁸. Ce constat a amené Edgar Faure à se demander si le concept « alternance », qu'il qualifie de modèle démocratique non adapté au génie français, n'est pas un produit spécifique du

²⁴ M. DUVERGER, *Introduction à la politique*, Coll. Idées, éd. Gallimard, Paris, 1965, p. 144 ; lire aussi R. REMOND, « La place du centre dans la vie politique française » in *Paradoxes politique, économique et civilisation*, n° 51, Paris, 1984, p. 18

²⁵ P. PACTET, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, 13^{ème} éd., Masson, Paris, 1994, pp 138-140

²⁶ Ch. DEBBASCH et Sm. PONTIER, *Introduction à la politique*, 3^{ème} éd., Dalloz, Paris, 1991, p.113.

²⁷ P. LALUMIÈRE et A. DEMICHEL, *Les régimes parlementaires européens*, Coll. Themis PUF, 2^{ème} éd. Paris, 1978, p.258.

²⁸ J.L. QUERMONE, *L'alternance...*, op. cit, p.3

monde anglo-saxon dans lequel la vie politique est rythmée entre la majorité et la minorité dans le cadre du bipartisme²⁹.

Pour Bernard Chantebout et Dabezies, la permutation de l'élite politique au pouvoir par la voie des élections n'est pas une règle absolue parce que dans les pays du tiers monde, elle est souvent l'œuvre des coups d'Etat perpétrés en violation des règles constitutionnelles établies³⁰.

Mais à la suite de Quermone, plusieurs auteurs s'accordent à affirmer que l'alternance entraîne la permutation électorale de deux partis ou deux coalitions au pouvoir dans le respect des règles constitutionnelles en vigueur : l'alternance, affirment-ils, n'est pas loin des élections et donc de la démocratie³¹.

Analysant l'impact des transitions démocratiques africaines sur l'alternance au pouvoir, Jean Pascal Daloz et Patrick Quantin relèvent que la demande de la démocratie n'explique pas nécessairement les transitions politiques car, dans la plupart de cas, l'objectif poursuivi par les nouveaux dirigeants issus des élections est moins de promouvoir la consolidation de la démocratie que de s'assurer de leur maintien au pouvoir face à la concurrence. Ces dirigeants se préoccupent plus de la survie des institutions de la transition que de la réinstauration de la démocratie³².

Ce constat est partagé par Richard Banegas qui, cherchant à déterminer les critères d'une « transition modèle » pour le Bénin, note que le retour, par la voie des urnes du Général Mathieu Kerekou, cinq ans après sa mise à l'écart par la Conférence Nationale, pose l'épineux problème de

²⁹ E. FAURE, « Alternance ou la voix creuse » in *Pouvoirs*, PUF, Paris, n°1, 1977, p.16

³⁰ Voir notamment B. CHANTEBOUT, *Le Tiers monde*, éd. A. Colin, Coll. U, Paris, 1980, p.251; P. DABEZIES, « L'alternance dans les dictatures du tiers monde » in *Pouvoirs n° 1, l'attente*, PUF, Paris, 1977, p.22.

³¹ Voir, M. De VILLIERS, Dictionnaire... op. cit, p.7 ; P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de Droit Constitutionnel*, Coll. Que Sais-je, PUF, Paris, 2003, p.10 ; G. HERMET et alii, *Dictionnaire de la Science Politique et des Institutions politiques*, 5^{ème} éd., A. Colin, Paris, 2001, p. 18 et S. TSHIKOJI « De l'alternance politique au Congo-Zaïre : Difficultés et Perspectives » in *Pensée agissante* n°10, Février, Kinshasa, 2001, p.88.

³² J.P. DALOZ et P. QUANTIN, *Transitions Démocratiques Africaines*, Karthala, Paris, 1997, p.20.

renouvellement de l'élite dirigeante africaine et la capacité de l'opposition de gérer les affaires de l'Etat à travers les mutations politiques opérées par les conférences nationales. Pour cet auteur, la Conférence Nationale béninoise a favorisé moins l'alternance que la régression de la démocratie à la faveur du pluralisme politique³³.

Eboussi Boulaga affirme que ces forums politiques africains étaient fondés sur trois modèles. L'Afrique est, d'après lui, un continent malade avec ses conflits du pouvoir qu'il faut soigner (modèle thérapeutique) autour d'une table (modèle de la palabre) sous la forme de la réconciliation en vue de définir ensemble la manière d'organiser la société (modèle d'initiation au pouvoir)³⁴.

C'est dans ce sens qu'il importe d'inférer l'argumentaire développé par John Wiseman lorsqu'il soutient qu'en Afrique, la lutte pour la démocratie n'est pas seulement le fait de la rencontre avec l'homme blanc mais qu'elle se trouve dans l'essence même de l'exercice du pouvoir³⁵.

Pour Jean Leca et Roberto Papini, la démocratie n'est pas seulement l'affaire d'arrangements constitutionnels « formels » car le gouvernement ne se mesure pas seulement à la taille de l'appareil de l'Etat ni aux garanties fournies contre les empiétements au pouvoir. L'alternance est, selon eux, moins le problème d'accéder au pouvoir par les arrangements constitutionnels que celui de la gouvernabilité de la société, c'est-à-dire la propension pour l'élite dirigeante d'adopter un comportement conforme aux règles d'un bon gouvernement. Une société est ainsi gouvernée lorsque le gouvernement dispose d'une effectivité du pouvoir, d'un minimum de la légitimité et obéit à la loi de justice³⁶.

³³ R. BANEGAS, « Retour sur une transition moderne. Les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation du Bénin », in *Les transitions Démocratiques Africaines*, éd. Karthala, Paris, 1997, pp 27-28

³⁴ F. EBOUSSI BOULAGA, *Les Conférences Nationales en Afrique : une affaire à suivre*, éd. Karthala, Paris, 1993, pp 93-94

³⁵ J. WISEMAN, « Démocratisation, réforme économique et conditionnalité en Afrique Sub-Saharienne : Contradictions et convergences », in Sophia Mappa *Développer par la démocratie. Injonction occidentale et exigences planétaires*, éd. Karthala, Paris, 1995, p.459.

³⁶ J. LECA et R. PAPINI, *Les démocraties sont-elles gouvernables ?* Collection politique comparée, éd. Economica, Paris, 1985, pp 20-21

Parlant de l'influence des crises sur l'alternance démocratique, Antonio Pavan se demande si ces crises frappent les « systèmes démocratiques mis en place après la Conférence Nationale » ou « l'esprit démocratique », c'est-à-dire la volonté et la capacité de vivre en démocratie. Pour lui, la démocratie est à la fois une technique de gouvernement et un état d'esprit, c'est-à-dire un but à atteindre³⁷.

Edgar Pisani note pour sa part que la comparaison entre le système démocratique et l'esprit démocratique procède plus de la peur que l'on a des expériences démocratiques en Afrique non pas parce que l'esprit démocratique fait défaut, mais parce que l'apprentissage démocratique (système démocratique) ne correspond pas au niveau de l'évolution des sociétés africaines³⁸.

Mayoyo Bitumba Tipotipo voit dans l'alternance au pouvoir moins une vue d'esprit qu'une réalité : les projets de société et les programmes électoraux que les nouveaux dirigeants africains présentent aux électeurs sont dans leur ensemble des copies fébriles de l'Occident, ce qui détourne souvent le choix des gouvernants³⁹. L'auteur qui aurait dû nuancer cette affirmation relève dans son analyse que les résultats attendus par « les Conférences Nationales Africaines » qu'il qualifie de « confusions nationales », n'ont pas permis d'asseoir les bases de l'avenir du pays parce que beaucoup d'acteurs politiques issus de ces forums ont concentré toutes leurs énergies pour régler le sort d'un homme.

La démocratie est, dans ce cas, définie moins par l'existence des partis politiques que par des freins liés à l'exercice alternatif du pouvoir et au droit à la contestation reconnue aux gouvernés⁴⁰.

³⁷ A. PAVAN, *Exigences nouvelles de la démocratie*, éd. Karthala, Paris, 1998, p. 63.

³⁸ E. PISANI, « L'Afrique entre la crise des systèmes démocratiques ou l'esprit démocratique » in *Le courrier* n° 134, Juillet-Août, 1992, p.3.

³⁹ MAYOYO BITUMBA T., *L'ajustement politique africain : pour une démocratie endogène au Congo-Kinshasa*, éd. L'harmattan, Paris, 1999, pp 121-125.

⁴⁰ Idem, p. 128.

De cette revue de la littérature, nous pouvons dégager trois idées essentielles sur l'alternance au pouvoir. La tendance qui lie l'alternance au renouvellement de l'élite dirigeante par la voie des élections dans le respect des règles constitutionnelles en vigueur est majoritaire⁴¹.

Tout en soutenant l'idée des élections comme élément indispensable au renouvellement de l'élite dirigeante, certains auteurs⁴² pensent que les transitions démocratiques n'ont jusque là apporté aucun changement significatif dans la conception et l'exercice du pouvoir : l'alternance aurait plutôt favorisé le maintien au pouvoir d'un individu ou d'un groupe d'individus.

Bien qu'elle se base sur les élections comme élément fondateur de l'alternance au pouvoir, cette doctrine semble rattacher l'idée de l'alternance à la seule nécessité des élections sans se préoccuper de la manière dont les élections sont organisées et de la signification ou de la portée que l'on donne à ces consultations populaires. Mal organisées, les élections peuvent amener non pas au changement dans la conception et l'exercice du pouvoir, mais à la conservation du pouvoir souvent considéré comme une fin en soi ou un bien patrimonial.

Une tendance minoritaire⁴³ relève que toute l'alternance au pouvoir n'est pas nécessairement liée aux élections, car l'accession au pouvoir par un coup d'Etat ou un coup de force peut entraîner la rotation de l'élite dirigeante.

Dans un monde où les relations entre les nations tendent à associer de plus en plus la population au choix non seulement de ses dirigeants mais aussi des politiques gouvernementales de ceux-ci, il est inconvenant voire

⁴¹ Voir, P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique ...* op. cit., p.10 ; B.BADIE et all, *Dictionnaire de la science politique et des Institutions politiques*, 5^{ème} éd. A. Colin, 2001, Paris, p. 18 ; CH. DEBBASCH et Sm. PONTIER, Introduction..., op. cit., p. 113 ; P.M DEFARGES, *Dictionnaire de géopolitique*, éd. A. Colin, 2002, Paris, p. 38 ; M. de VILLIERS, *Dictionnaire ...* op. cit., p. 7 ; M. DUVERGER, *Introduction ...* op. cit., p. 144 ; E. FAURE, *Alternance ...* op. cit., p.15 ; P.LALUMIERE et A. DEMICHEL, *Les régimes parlementaires...*, op. cit., p. 258 ; J.L. QUERMONE, *L'alternance...*, op. cit., pp. 3 - 5 et S. TSHIKOJI, *De l'alternance politique...*, op. cit., pp. 87 - 88.

⁴² Voir, R. BANEGAS, *Retour sur une transition...*, op. cit., p. 28 ; J.P. DALOZ et P. QUANTIN, *Transitions...*, op. cit., p. 20 ; F. EBOUSSI BOULAGA, *Les conférences nationales...*, op. cit., p. 43 ; B.T MAYOYO, *L'ajustement...*, op. cit., p. 124 et J. WISEMAN, *Démocratisation...*, op. cit., p. 460.

⁴³ B. CHANTEBOUT, *Tiers monde*, op. cit., p. 251 et DABEZIES, *L'alternance...*, op. cit., p. 22.

rétrograde de soutenir l'idée de l'alternance par la simple permutation du personnel politique en dehors des canaux constitutionnels et contre la volonté populaire.

La tendance soutenue par Leca et Papini est plus minoritaire. Pour celle-ci, l'important est moins le renouvellement de la classe dirigeante que la gouvernance de la société⁴⁴.

Il importe, toutefois, d'observer que la gouvernance de la société ne saurait à elle seule traduire l'idée de l'alternance au pouvoir : cette dernière doit combiner aussi bien les moyens utilisés pour accéder au pouvoir (élections dans le respect des règles de jeu constitutionnel) que la finalité de la conquête et de l'exercice du pouvoir, à savoir l'intérêt général.

De la combinaison de ces différentes opinions doctrinales, il ressort que la question de l'impact de l'alternance au pouvoir sur la gouvernance démocratique n'a pas été suffisamment étudiée, et qu'il importe d'y consacrer une réflexion. Celle-ci a pour objet d'imaginer la possibilité de rendre compatible la rotation démocratique de l'élite dirigeante à la nécessité de la gouvernance rationnelle de la société. Lorsque les dirigeants politiques issus des élections libres, démocratiques et transparentes sont porteurs d'une nouvelle vision du pouvoir et de la gouvernance, on parle alors d'une alternance démocratique au pouvoir qui peut conduire à une alternance politique. Il n'en sera pas ainsi lorsque bien que démocratiquement élus, les nouveaux dirigeants instaurent un modèle de gouvernance autoritaire.

Précisons à cet égard que l'alternance au pouvoir concerne la rotation (démocratique ou non) du personnel politique alors que l'alternance politique procède du changement démocratique de l'élite dirigeante, mais aussi et surtout de la manière de concevoir et d'exercer le pouvoir. L'alternance

⁴⁰ J. LECA et R. PAPINI, *Les démocraties*, op. cit., p.20.

politique se présente ainsi plus comme « un modèle de gouvernance » que comme « un mode de transmission de pouvoir ».

Dans cette perspective, s'intéresser à la manière dont le droit constitutionnel congolais a notamment entendu favoriser le passage de l'alternance au pouvoir à l'alternance politique en vue d'assurer la gouvernance de la société peut ouvrir des perspectives nouvelles.

5. METHODES D'APPROCHE

Le recours à une méthode dans un travail scientifique n'est pas une fin en soi ; il constitue un moyen, mieux encore une démarche qui permet à l'esprit de s'épanouir, à la réflexion de s'aiguiser et à l'expression de se libérer ou de s'éclaircir.

La question du nombre des méthodes utilisables en sciences sociales et particulièrement en droit public continue à diviser les chercheurs. Augustin Kitete affirme de manière péremptoire qu'il n'existe que deux méthodes en sciences sociales, les autres n'étant que des techniques : ces méthodes sont d'après lui juridique et sociologique⁴⁵. Victor Djelo relève que, ces deux méthodes ne sont pas les seules à être utilisées par le juriste car celui-ci a besoin, pour rendre intelligible et plus objective son analyse, de recourir à d'autres méthodes telles que la comparaison, l'histoire ou la dialectique, etc⁴⁶. Pour Jacques Djoli, le recours à d'autres méthodes permet de briser les carcans scientifiques auxquels on est habitué pour embrasser la totalité du réel et éviter ainsi de se cloisonner ou de succomber au jeu de « compartimentage scientifique », aux querelles des « facultés » ou des « boîtes » disciplinaires distinctes⁴⁷.

⁴⁵A. KITETE, *Autonomie Politique et Constitutionnelle du Zaïre. Essai de solution à l'inadéquation institutionnelle*, Thèse de doctorat d'Etat en Droit public, Université de Droit et de sciences sociales de Paris I, 1980, pp.35-40.

⁴⁶V. DJELO, *Contribution à l'étude des tendances unitaristes et fédéralistes dans l'évolution politique et Constitutionnelle du Zaïre*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Liège, 1974, pp 20-24.

⁴⁷J. DJOLI, *Le constitutionnalisme africain entre la gestion des héritages et l'invention du futur. L'exemple congolais*, Thèse de doctorat d'Etat en Droit Public, Université de Paris I – Sorbonne, 2003, pp. 53-54.

Plus décisive, Anne Marie Cohendet soutient qu'il n'existe pas une seule méthode de travail en droit public. Et quand bien même cette méthode existerait, l'auteur note qu'elle risquerait de se muer en dogme sclérosant la pensée du chercheur⁴⁸. Souscrivant à la démarche empruntée dix neuf ans auparavant par Feyerabend⁴⁹, elle préfère parler de pluralité de méthodes de travail en droit public lesquelles varient selon la personnalité du chercheur et la conception qu'il se fait de son étude.

Pour notre part, nous considérons qu'il n'y a pas de « prêt à porter » ni de « copier coller » en matière de méthodes de recherche en droit public. L'essentiel réside dans la pertinence des idées que l'on veut développer à travers une approche mûrement réfléchie et adaptée à l'objet de son étude.

C'est dans ce cadre que la présente étude entend recourir à une sorte de panel de méthodes regroupées autour d'une démarche empruntant à la fois les aspects juridiques et sociologiques.

a. Le recours à l'analyse juridique

Traditionnellement, les recherches en droit public portaient essentiellement sur l'analyse des textes, mieux encore sur la manière dont la loi ou le droit positif a entendu donner une solution à la question posée ou soulevée. Cette manière de procéder se limiterait à la simple analyse grammaticale ou littérale du texte sous une forme normative ou exégétique⁵⁰. Cloisonné dans un juridisme opaque, le chercheur ne devrait, en principe, pas s'occuper à trouver d'autres solutions possibles en dehors de la loi parce qu'il fait de l'exégèse son cheval de bataille.

Le recours à l'exégèse ne saurait à notre avis être le seul apanage des juristes dans la mesure où les philosophes voire les théologiens s'en servent à l'occasion notamment de l'interprétation des textes.

⁴⁸ A.M. COHENDET, *Les méthodes de travail en Droit public*, 3^e éd. Montchrestien, Paris, 1998, pp.13-15.

⁴⁹ P. FEYERABEND, *Contre la méthode, esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance*, éd. du seuil, Collection-Sciences, Paris, 1979, pp. 35-40.

⁵⁰ V. DJELO, Contribution ... op. cit., p. 22.

La référence à la méthode exégétique nous permettra tout de même de nous rendre compte de la manière dont l'alternance politique a été prise en charge par le droit constitutionnel congolais. Il importe de se garder de considérer que cette prise en charge soit uniquement réduite à la connaissance de ce qui a été consigné dans la Constitution : la démarche consistera également à savoir ce que les acteurs politiques font ou ont fait des prescriptions constitutionnelles relatives à l'alternance au pouvoir.

Pour comprendre cette nouvelle approche, il vaut mieux procéder à l'analyse de la Constitution en tenant compte du contexte dans lequel elle a été rédigée. La méthode contextuelle a l'avantage de permettre au chercheur de scruter le cadre qui sous tend l'écriture constitutionnelle relativement à la question des changements politiques en République Démocratique du Congo, aux fins d'y déceler la visibilité ou non de l'objet de son étude.

Plus intéressante est la nécessité d'étudier le texte constitutionnel dans sa globalité en vue de se démarquer du phénomène de « patrimonialisme constitutionnel »⁵¹ et d'avoir une vision globale du texte que l'on étudie : c'est la méthode holistique.

La prise en compte des valeurs prônées par la Constitution est indispensable pour le juriste publiciste qui doit s'interroger sur le but poursuivi par le constituant lorsqu'il décide de constitutionnaliser le phénomène alternance au pouvoir, de manière à dégager cette fois-ci non plus la lettre mais plutôt l'esprit de la Constitution en rapport avec le thème exploité.

Cette gamme de méthodes demeure néanmoins insuffisante pour pénétrer en profondeur tous les aspects de notre étude. Il est donc nécessaire de la compléter par la référence à l'approche de science politique.

⁵¹ Par patrimonialisme constitutionnel, nous entendons l'opération qui consiste à interpréter de manière sélective et intéressée les dispositions constitutionnelles en ne s'appuyant que sur celles qui sont favorables à la cause qu'on défend sans se préoccuper de connaître l'esprit et les valeurs véhiculées par le texte constitutionnel.

b. La référence à l'approche de science politique

Si l'approche juridique nous a été utile dans la recherche des données normatives capables de creuser dans l'ordre constitutionnel congolais l'impact du droit sur les changements politiques intervenus au sommet de l'Etat, l'approche de science politique permet, quant à elle, d'appréhender dans sa globalité le sens ou la signification que l'on veut donner aux différentes modalités d'accession au pouvoir.

Il importe à cet égard, de faire appel à la méthode de sociologie politique pour étudier les faits tels qu'ils sont ou peuvent être appréhendés à l'occasion de l'expérimentation du phénomène alternance. L'influence de ces mêmes faits sur les règles de droit nécessite que soit prise en compte la méthode empirique dans les développements qui vont suivre.

Les règles de droit ne valent que ce que valent les destinataires ou les utilisateurs. Aussi, le recours à la méthode behavioriste nous permet-elle d'analyser et d'interpréter les comportements ou les attitudes des hommes politiques lorsqu'il est question d'évoquer la nécessité d'engager un débat sur les changements démocratiques au pouvoir dans notre pays.

Rien n'empêche que la démarche diachronique soit empruntée dans cette étude dans la mesure où elle nous permettra de dégager les interactions entre les facteurs juridiques et politiques relatifs au sujet traité, particulièrement l'analyse du phénomène d'alternance au pouvoir en considérant l'élément temporel pour qu'à partir d'une certaine périodicité, l'on soit en mesure de relever les problèmes qu'il a posés et les réponses qui y étaient réservées.

La méthode comparative ne saurait être exclue dans la mesure où elle permettra de puiser, tant dans les expériences étrangères que dans l'histoire politique et constitutionnelle du Congo, des éléments susceptibles d'alimenter la réflexion sur l'impérieuse nécessité de recréer un espace politique favorable à la compétition, pour l'exercice du pouvoir.

Somme toute, la référence à une approche interdisciplinaire apparaît comme la seule méthode qui puisse permettre de glaner des éléments d'éclairage nécessaires à la bonne appréhension du phénomène alternance en République Démocratique du Congo. Une telle approche combine les données juridiques, sociologiques, philosophiques et économiques se rapportant au thème exploité⁵².

6. PLAN DE L'ÉTUDE

La présente étude comprendra deux chapitres. Dans le premier, nous présenterons les conditions d'une alternance au pouvoir à travers l'examen de l'impérieuse nécessité de procéder à la rotation démocratique de la classe dirigeante (section première) et d'avoir une nouvelle vision du pouvoir (section deuxième).

Le deuxième chapitre portera sur l'analyse de la pratique congolaise de l'alternance au pouvoir. Elle comprendra également deux sections se rapportant à l'étude de deux Républiques dont l'une consacre le caractère mitigé de l'alternance et l'autre son absence.

A l'issue de cette analyse, il nous sera donné de tenter, dans une conclusion générale, une réponse à la question de savoir s'il est possible que l'alternance au pouvoir, la démocratie et la bonne gouvernance soient compatibles en République démocratique du Congo.

⁵² J. DJOLI, *Le constitutionnalisme...* op. cit., p.54 ; F. OST, « l'interdisciplinarité comme principe d'organisation, paradigme théorique et anticipation éthique », in *Expériences des facultés Universitaires de Saint- Louis, Bruxelles, 2002, P4.*

CHAPITRE PREMIER : LES CONDITIONS DE L'ALTERNANCE AU POUVOIR

La compétition pour le pouvoir existe dans toute société mais elle varie d'un régime à un autre. Les régimes dictatoriaux sont dans leur ensemble réfractaires à l'idée de la concurrence politique. Ils en excluent même l'éventualité et apparaissent comme contraires à toute lutte des tendances au sein des partis politiques. L'émergence des courants politiques différenciées étant en principe interdite, le pouvoir est considéré comme un costume taillé à la dimension de ses détenteurs temporels.

Les régimes pluralistes ont, en revanche, la vocation de favoriser la concurrence entre partis politiques au point de rendre possible la permutation de l'élite dirigeante. Dans ces régimes, le pouvoir est considéré non pas comme un bien patrimonial mais plutôt comme un bien de la communauté soumis à la compétition⁵³.

Une partie de la doctrine lie l'alternance à la permutation de l'élite dirigeante par la voie des urnes et selon les règles constitutionnelles en vigueur⁵⁴. Même si les élections constituent une base fondamentale pour la construction de la démocratie, elles ne peuvent à elles seules traduire le phénomène alternance au pouvoir entendu au sens de la vertu d'opérer une nouvelle vision du pouvoir.

SECTION 1: LA ROTATION DEMOCRATIQUE DE LA CLASSE DIRIGEANTE

Procédé de permutation de deux partis politiques ou de deux coalitions au pouvoir⁵⁵, l'alternance est une sorte de chassé-croisé électoral entre l'opposition et la majorité au pouvoir mais dans le cadre des règles constitutionnelles établies⁵⁶. Bien qu'indispensables pour l'avènement de

⁵³ P.PACTET, *Institutions Politiques*..., op. cit., p.139.

⁵⁴ Voir, J.L.QUERMONE, *L'alternance*..., op. cit., p.5 ; G. HERMET et alii, *Dictionnaire*..., op. cit., p.18 ; M. DeVILLIERS, *Dictionnaire*..., op. cit., p.17 et S.TSHIKOJI, *De l'alternance*..., op. cit., p.88.

⁵⁵ J.L. QUERMONE, *L'alternance*..., op. cit., ; p.6.

⁵⁶ G. HERMET) et alii, *Dictionnaire*..., op. cit., pp.18-20.

l'alternance, les élections supposent l'existence des libertés publiques et politiques et doivent manifester de manière claire, la capacité de l'intervention du corps électoral dans le choix des gouvernants et de leurs politiques.

Dans cette perspective, l'alternance démocratique au pouvoir apparaît comme la faculté juridiquement organisée par les partis politiques ou les familles des partis politiques ayant des projets de sociétés opposés, de succéder au pouvoir par le jeu des règles démocratiques de dévolution et d'exercice du pouvoir fondées sur le principe de la souveraineté du peuple⁵⁷.

Il en résulte que les élections constituent aussi bien un élément fondateur de l'alternance au pouvoir qu'un facteur de sa consolidation.

§1. Election, élément fondateur de l'alternance au pouvoir

D'aucuns soutiennent que la démocratie est une notion étroitement liée à celle d'élection⁵⁸. Ainsi, une société dans laquelle les gouvernés ne peuvent pas se choisir librement leurs dirigeants ne serait pas démocratique. Mais la notion d'élection est le fruit de l'histoire.

Etymologiquement, « élection » vient du latin « eligere » qui signifie élire ou choisir. Une élection est ainsi considérée comme une opération par laquelle une personne ou un groupe de personnes opère un choix entre au moins deux ou plusieurs options ou alternatives qui se présentent devant lui⁵⁹.

Considérées comme mode de transmission du pouvoir, les élections ont pour vocation de permettre aux citoyens d'exercer concrètement leurs libertés et droits constitutionnellement garantis⁶⁰. Pour ce faire, elles doivent être régulières et assurer un mandat politique limité.

⁵⁷ I. FALL, *Le sous-développement et démocratie multipartisme. L'expérience sénégalaise*, Nouvelles éditions africaines, Paris, 1977, p.71.

⁵⁸ A. KITETE, *Droit Constitutionnel et institution Politiques*, Polycopié, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 1989-199, p.150

⁵⁹ J.L. ESAMBO et C. MAKEPA, « Les exigences juridiques et politiques pour la réussite des élections en République Démocratique du Congo », in *Mouvements et enjeux sociaux*, n°010, mars-avril, Kinshasa, 2003, p.62.

⁶⁰ J. MPUNGU, *Session sur les élections*, éd. l'Epiphanie, Kinshasa, 1992, p.100.

A. La nécessité de la régularité des élections

L'alternance suppose la succession au pouvoir de deux tendances politiques par le jeu du suffrage. Elle n'existe que lorsque les formations politiques qui quittent le pouvoir après un échec électoral ont la possibilité légale et réelle d'y revenir à la suite de nouvelles élections favorables. C'est ce que Jean Louis Quermone appelle le droit au « ticket retour »⁶¹. L'acceptation par les partis politiques du verdict des urnes participe assurément à leur acquiescement au credo démocratique.

L'alternance procède donc de la compétition pour le pouvoir et offre ainsi la possibilité aux partis de l'opposition de gouverner à leur tour en remplaçant ceux qui étaient au pouvoir⁶². Elle est de ce fait étroitement liée aux élections à condition que celles-ci soient régulièrement tenues.

La régularité des élections ne peut être un facteur d'alternance que lorsqu'elle permet d'assurer au parti vaincu aux élections la possibilité de revenir au pouvoir, en même temps qu'elle incite à la reconnaissance par tous de la légitimité électorale.

Dans un régime de démocratie pluraliste, l'accession au pouvoir dépend, selon Ibrahim Fall, largement de la manière dont le mode d'expression du droit de vote est organisé, notamment dans la détermination du système électoral et de la majorité électorale⁶³. L'exemple sénégalais est à ce sujet révélateur. Aussi, étudiant l'influence des partis sur l'alternance démocratique dans ce pays, Abdou Latif Coulibaly relève-t-il qu'au Sénégal, le système des partis politiques a été longtemps caractérisé par l'hégémonie du Parti socialiste, sa confusion avec l'Etat et sa tendance centralisée. Pour lui, bien que tenues à intervalles régulières, les élections d'avant 2000 furent entachées de fraudes qui rendirent moins loyale la compétition politique et la participation populaire.⁶⁴

⁶¹ J.L. QUERMONE, *L'alternance...*, op. cit., p.14.

⁶² S. TSHIKOJI, *De l'alternance...*, op. cit, p.88.

⁶³ I. FALL, *Le sous-développement...*, op. cit., p. 74.

⁶⁴ C. ABDOU LATIF, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie ou l'histoire du parti socialiste de la naissance à nos jours*, éd. l'harmattan, Paris,1999, p.190-194.

La légitimité des résultats fut dans ces circonstances sérieusement critiquée par l'opposition qui dénonçait les pratiques obscures tendant aux modifications successives du code électoral en vue d'empêcher l'émergence des partis alternatifs⁶⁵.

L'absence de la transparence avérée des élections a empêché l'alternance politique de se réaliser à telle enseigne que beaucoup de partis d'opposition ont désespéré d'accéder, de 1978 à 2000, au pouvoir par la voie des urnes.

1. La possibilité de revenir au pouvoir

L'organisation des élections est certes une condition indispensable pour assurer la permutation démocratique de l'élite dirigeante mais elle ne saurait être assimilée automatiquement à l'alternance au pouvoir. Pour y parvenir, elle doit être accompagnée d'une alternative politique⁶⁶, c'est-à-dire qu'elle doit apporter des différences notables entre les programmes de la majorité de ceux de l'opposition.

L'expérience de certains pays d'Afrique francophone (Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Sénégal) a pu démontrer vers la décennie 1990 que lorsqu'un parti politique ou un regroupement politique est longtemps tenu à l'écart du pouvoir avec ou sans élection, il est toujours tenté de développer une attitude de révolte, sinon de résistance à l'égard du parti au pouvoir. Pareille attitude peut l'amener à combattre le parti au pouvoir par tous les moyens y compris la force armée. Tel est le cas de quatre partis politiques de fait au régime du Maréchal MOBUTU qui se sont regroupés en 1994 autour de l'Alliance de Forces Démocratiques pour la Libération du Congo et ont combattu avec les armes le pouvoir en place jusqu'au renversement de ce dernier le 17 mai 1997.

⁶⁵ C. ABDU LATIF, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie ou l'histoire du parti socialiste de la naissance à nos jours*, éd. l'harmattan, Paris, 1999, pp 190-194.

⁶⁶ E. BOSHAB, « La République Démocratique du Congo : le décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 face aux critères de la démocratie » in *Revue de Droit Africain* n°3, juillet, 1997, pp.54-55.

Dans cette perspective, l'alternance qui pourrait en résulter ne serait point démocratique parce que le pouvoir devient une fin en soi dans la mesure où il est conquis en dehors des élections régulières, justes et équitables permettant au parti aujourd'hui dans l'opposition d'accéder demain au pouvoir.

L'assurance de retourner au pouvoir implique de la part des partis politiques ou des formations politiques l'acceptation de la règle selon laquelle, seul l'arbitrage des électeurs confère la légitimité de gouverner.

En France, le Parti Socialiste a fait de ce principe l'une des conditions à la signature, en 1972, du programme commun de gouvernement avec le Parti Communiste. Ce programme précisait clairement que « si la confiance du pays était refusée aux partis majoritaires, ceux-ci renonceraient au pouvoir pour reprendre la lutte dans l'opposition »⁶⁷

Au Sénégal en revanche, ce principe a soutenu l'accord politique signé en 2000, lors du deuxième tour de l'élection présidentielle, entre le Parti démocratique sénégalais et quelques anciens membres influents du Parti socialiste sénégalais. Les dissensions au sein de ce parti ont notamment conduit au départ en 1998 de Djibo Leiti Kâ et de Moustapha Niasse une année après⁶⁸.

Sentant la défaite d'Abdou Diouf venir, ces deux anciens compagnons de lutte du Président de la République n'hésitèrent pas à se rallier à la candidature de celui qui les avait combattus pendant plus de deux décennies en vue de la signature d'un accord politique et électoral. C'est ainsi qu'à défaut d'une candidature unique, l'opposition dans sa majorité a dû s'organiser autour de deux blocs forts et structurés représentés par Wade et Niasse. L'objectif fondamental de cette coalition était de déboulonner Abdou Diouf et le système socialiste du pouvoir. Pour se faire, l'opposition a dû se constituer en un Front

⁶⁷ J.L. QUERMONE, *L'alternance...*, op. cit., p.14.

⁶⁸ R. CHAMPETIER *Le Sénégal à l'heure de l'alternance*, Mémoire de 3^{ème} cycle à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, Université de Bordeaux IV, 2000-2001, p. 34.

pour l'alternance (F.P.A) en vue de soutenir Wade de manière organisée et d'oublier momentanément leurs divergences idéologiques et les luttes de positionnement⁶⁹.

Ce soutien avait notamment comme soubassement de permettre le retour au pouvoir de certaines personnalités politiques jadis membres du parti présidentiel. Ce qui fut fait avec la nomination de Moustapha Niasse à la tête du premier gouvernement de l'alternance. Mais la vocation à l'exercice sans partage du pouvoir a vite sonné le glas d'une alliance politique que l'on savait précaire et de circonstance : la cohabitation entre les deux hommes était de toute façon appelée à s'arrêter⁷⁰.

Quoi qu'il en soit, au désir de revenir au pouvoir doit s'accompagner la reconnaissance de la légitimité issue des élections.

2. La reconnaissance de la légitimité électorale

L'alternance démocratique au pouvoir interdit toute confiscation du pouvoir mais aussi toute prise de celui-ci par la force, un coup d'Etat opéré par un individu ou par un groupe d'individus⁷¹. C'est le sens qu'il faut donner à l'article 65 de la Constitution Béninoise du 11 décembre 1990⁷² qui dispose que « toute tentative de renversement du régime constitutionnel par les personnels des Forces Armées ou de la sécurité publique sera considérée comme une forfaiture et un crime contre la Nation et l'Etat et sera sanctionnée conformément à la loi ».

Aux termes de l'article 66 de la même Constitution, on peut lire qu'« en cas de coup d'Etat, de putsch, d'agression par les mercenaires ou de coup de force quelconque, tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et

⁶⁹ R. CHAMPETIER..., op. cit., p.35.

⁷⁰ C. ABDOULATIF, *Le Sénégal à l'épreuve...*, op. cit., p.120.

⁷¹ S. TSHIKOJI, *De l'alternance...*, op. cit., p.88

⁷² www.afrikinfo.cons/lois/benin/lois/texte.htm.

le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants. Dans ces circonstances, pour tout Béninois, désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime constitue le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs ».

Ces deux dispositions, on ne peut plus claires organisent autant le droit à la désobéissance civile que celui à la résistance à l'autorité illégitime.

Le droit à la désobéissance civile fit son apparition dans l'ordre constitutionnel congolais à la faveur des travaux de la Conférence Nationale Souveraine à l'issue desquels fut élaboré, en août 1992, l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de la Transition. Ce texte qui prévoyait ce droit à son article 37 ne fut pas reconnu par le Président de la République, lequel s'opposa catégoriquement à sa publication au Journal Officiel.

Mais avec l'élaboration de l'Acte constitutionnel de la Transition le 9 avril 1994⁷³, ce droit reprit ses lettres de noblesse en ce que l'alinéa 2 de l'article 37 reconnaît à tout zaïrois le droit et le devoir sacré de défendre la Nation et son intégrité territoriale et de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou l'exerce en violation des dispositions du présent acte.

A l'alinéa 3 du même article, il fait interdiction à toute personne de détourner les attributs du pouvoir et la puissance publique à des fins personnelles pour la réalisation d'intérêts partisans ou pour faciliter l'ingérence d'une institution ou d'un service public dans le fonctionnement d'une autre institution ou d'un autre service public. Le libellé de cette disposition a été textuellement repris à l'article 3 de la Constitution congolaise de la Transition du 3 avril 2003⁷⁴.

⁷³ *Journal officiel n° spécial avril 1994.*

⁷⁴ Lire dans ce sens, *Le Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial d'avril 2003, p.5.

Analysant quelques principes de l'alternance, Sylvain Tshikoji relève notamment que celle-ci exige de la part des dirigeants des partis politiques la capacité de comprendre et d'exprimer leurs droits à la liberté tout en reconnaissant les droits et libertés des autres⁷⁵. Le pouvoir étant un bien inappropriable et infigurable, aucun individu ne peut lui donner une connotation personnelle.

Dans cette perspective, l'interchangeabilité des partis politiques au pouvoir doit impliquer, de leur part, la reconnaissance de la légitimité du régime établi. Mais la reconnaissance du verdict des urnes ne porte aucunement atteinte au droit garanti à tout individu ou parti politique de contester, auprès des juridictions légales jouissant d'une réelle indépendance, les résultats des élections ; dès lors qu'il a des raisons de croire que leur organisation aurait été entachée d'irrégularités de nature à fausser le jeu de l'alternance.

Ce droit ne doit pas s'étendre jusqu'à la contestation de la décision des juges rendue à la suite d'un procès équitable et régulier ayant respecté les règles de la procédure, notamment les droits de la défense et le principe de double degré de juridiction : contestation sur contestation est dans ce cas inopérant.

La reconnaissance d'une défaite électorale fait partie de l'élégance, dans le domaine de la politique, et contribue au rayonnement de la culture de la démocratie. Deux cas illustratifs peuvent être signalés à l'appui de cette affirmation.

Désavoué par le peuple béninois lors de l'élection présidentielle de mars 1991, Matthieu Kerekou a réussi avec l'appui des quelques partis politiques (lui-même n'étant membre d'aucun de ces partis politiques) à revenir au pouvoir en remportant avec 52, 49% de suffrages, le deuxième tour du scrutin, aux dépens de son challenger Nicéphore Soglo. La défaite de ce dernier est, à en croire Mayoyo Bitumba, dû au fait que le pouvoir du Président de la

⁷⁵ S. TSHIKOJI De l'alternance op. cit, pp.89-96

République en fonction était clanique puisque son épouse, son fils et d'autres membres de sa famille détenaient les rênes du pouvoir⁷⁶.

L'attitude de réserve de Soglo à l'égard d'Adrien Ungbeji a fait que celui-ci décida de transporter ses voix en faveur de Kerekou plus proche de lui au plan géo-tribal. Cette alliance permit à l'ancien Président de réoccuper la présidence de la République béninoise.

Malgré les tentatives du candidat perdant de vouloir contester les résultats du scrutin au motif qu'un complot international aurait été planifié pour lui ravir le fauteuil présidentiel, il résolut en définitive de reconnaître son échec et n'hésita pas de passer le flambeau à celui qui le lui avait donné cinq ans auparavant.

Au Sénégal, l'annonce des résultats du deuxième tour de l'élection présidentielle avait été accompagnée des cris de joies et de liesse populaire. Alors que l'on redoutait l'intervention de l'armée pour mettre fin à la concrétisation de l'alternance démocratique, on a noté cependant des gestes de haute portée symbolique posés par les deux candidats et qui dénotent d'une grande élégance politique⁷⁷.

Aussitôt convaincu de sa défaite, Abdou Diouf téléphona immédiatement à celui qui fut, depuis de longues dates, son plus constant opposant pour le féliciter (geste rare en Afrique) avant de l'inviter à un entretien de deux heures. A son tour, Wade n'hésita pas à rendre la politesse à son prédécesseur en allant à la rencontre de sa mère Madame Coumba Dieme⁷⁸.

De même, alors qu'il venait d'être installé dans ses fonctions de Président de la République par le Conseil Constitutionnel, conformément à l'article 37 de la Constitution du 22 janvier 2001, Abdoulalye Wade demanda à

⁷⁶ MAYOYO BITUMBA T., *L'ajustement...*, op. cit., p.56.

⁷⁷ C. ABDOULATIF, *Le Sénégal à l'épreuve...*, op. cit., p.122.

⁷⁸ R. CHAMPETIER, *Le Sénégal à l'heure...*, op. cit., pp.34-37.

son prédécesseur de représenter le Sénégal au sommet Europe-Afrique tenu du 3 au 4 avril 2000 au Caire⁷⁹.

De toute manière, les élections ne sont pas la condition déterminante de l'alternance au pouvoir, car entachée d'irrégularités, elles peuvent constituer non pas la fondation d'une nouvelle légitimité mais plutôt servir de stratégie de conservation du pouvoir : elles doivent de ce fait tendre vers l'exercice d'un mandat politique limité.

B. L'exercice d'un mandat politique limité

Le pouvoir politique est, par les avantages qu'il procure, source de convoitises, de dérapages et de conflits. Il importe d'assurer son encadrement pour qu'il ne conduise pas à l'arbitraire. La nécessité d'encadrer le pouvoir tient aux considérations à la fois politiques et juridiques.

1. Le fondement politique de la limitation du mandat du Chef de l'Etat

Le droit constitutionnel classique n'offre pas encore de théories sur la limitation du mandat du Chef de l'Etat. La question ne constitue pas, jusqu'à ce jour, une préoccupation au point d'être considérée comme un principe standard universellement admis. L'idée de limitation du mandat présidentiel tire néanmoins son origine dans l'histoire politique américaine.

Au départ rééligible indéfiniment, le Président des Etats-Unis d'Amérique a vu son mandat limité à quatre ans renouvelables une fois. C'est une règle coutumière tirée d'un précédent historique que l'on peut rattacher à la personne de Georges Washington lequel a dû, avec le poids de l'âge, refuser d'exercer un troisième mandat consécutif. Faisant exception à cette règle, Franklin Roosevelt fut élu quatre fois de suite (1932, 1936, 1940 et 1944) avant de mourir le 12 avril 1945 pendant qu'il venait de commencer un quatrième mandat⁽⁸⁰⁾. D'autre part, le fait de n'avoir pas mené à termes les négociations à

⁷⁹ R. CHAMPETIER..., op. cit., p.36.

⁸⁰ L. FAVOREU et alii, *Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2005, p. 610.

Yalta où naquirent les blocs Est-Ouest, en raison de son âge avancé, remit à l'ordre du jour l'idée de limiter le mandat présidentiel⁸¹.

La crainte de voir un Président américain exercer un pouvoir à vie et sans partage a, notamment, justifié l'adoption en 1951 du vingt-deuxième amendement de la Constitution américaine du 17 septembre 1787⁸² pour consacrer la limitation du mandat présidentiel.

Le désir de procéder à l'ancrage du mandat du Chef de l'Etat procède de l'obligation d'éviter l'exercice d'un pouvoir patrimonial et de la nécessité d'assurer la permutation de la classe dirigeante au pouvoir.

a. L'obligation d'éviter un pouvoir patrimonial

Un pouvoir qui ne circule pas et qui ne change pas de mains a tendance à s'identifier à la personne qui l'exerce. Il importe à cet égard de l'encadrer par la prévision de garde-fous qui empêchent qu'un pouvoir soit exercé indéfiniment par une seule personne ou une seule institution au dépend des autres. Les charges publiques ne devraient pas être considérées comme faisant partie d'un patrimoine privé soumis à la loi de la transmission héréditaire.

Deux cas peuvent être évoqués à l'appui de la thèse de l'accession au pouvoir par la voie héréditaire dans un Etat à vocation républicaine. L'avènement au pouvoir de Joseph Kabila, après la mort de son père le 16 janvier 2001, sans que la Constitution alors en vigueur n'ait prévu une telle possibilité, illustre bien le cas-type de la cooptation de fait. Celle-ci consiste en l'accession au pouvoir d'une personne proposée par un groupe de personnes à un corps constitué ou institué pour entérinement⁸³. Contrairement à une opinion soutenue par Mungala qui affirme que Joseph Kabila a été désigné Chef de

⁸¹ DJELO EMPENGE O., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Tome 2 : régimes politiques comparés* polycopié, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 1990-1991, p.47.

⁸² www.tffq.ulaval.ca/axl/amnord/usa_2pol.federal.htm.

⁸³ E. MPONGO BOKAKO B., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. T1. Théorie générale des Institutions politiques de l'Etat*, Collection Droit et Société, éd. Universitaires Africaines, Kinshasa, 2001, pp. 219-220.

l'Etat à l'unanimité des instances dirigeantes du Pays⁷¹, une telle entreprise fut loin de traduire l'alternance démocratique au pouvoir.

Il ne pouvait en être autrement parce que le contexte politique de l'époque était favorable à une telle solution, faute de quoi le pays allait sombrer dans un chaos préjudiciable à tout un peuple qui aspirait à en finir définitivement avec la guerre. L'exigence politique de la préservation de l'unité nationale a conduit au dialogue intercongolais qui adopta la Constitution de la Transition du 4 avril 2003 reconnaissant Joseph Kabila comme Président de la République Démocratique du Congo jusqu'aux prochaines élections⁸⁴.

Un autre cas semblable s'est produit au Togo à la suite de la mort du Président Etienne Gnassingbé Eyadema le 05 février 2005. Alors qu'il était membre du gouvernement, Faure Gnassingbé, fut désigné, en violation de l'article 76, al. 2 de la Constitution du 31 décembre 2002, Président de la République par le haut commandement des Forces Armées Togolaises⁸⁵.

Aux termes de l'article 59 de la même Constitution, le Président de la République est élu au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq ans. Il est rééligible. A l'article 65, alinéa 1, on peut lire qu'« en cas de vacance de la présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le Président de l'Assemblée nationale ».

Aussi, après avoir prêté serment le 06 février 2005 en qualité de Président de la République par intérim, Faure Gnassingbé qui, avait auparavant

⁷¹ A.S.MUNGALA, *Le consensus politique et la renaissance de la République Démocratique du Congo*, éd. du Cerdaf, Kinshasa, 2002, p. 53.

⁸⁴ L'article 65 de la Constitution Congolaise du 4 avril 2003 dispose que « le Président de la République en exercice au moment de la promulgation de la Constitution de la Transition reste en fonction pour toute la durée de la Transition, sous réserve de l'application des dispositions de l'article 66 de la présente Constitution. » Cet article détermine les modes de cessation des fonctions du Président de la République (démission, décès, empêchement définitif, condamnation pour haute trahison, détournement de deniers publics, concussion ou corruption) et le règlement de la vacance à la présidence de la République.

⁸⁵ Cet article consacre notamment l'incompatibilité entre les fonctions des membres du gouvernement à l'exercice de tout mandat parlementaire.

empêché le retour au pays de Monsieur Fambaré Natchaba Ouattara, Président de l'Assemblée nationale et successeur constitutionnel du Président de la République, fit-il modifier l'alinéa 3 du même article pour prolonger la Transition au-delà de soixante jours. Pareille entreprise réalisée par une Assemblée nationale dominée par les parlementaires du Rassemblement du Peuple Togolais (parti présidentiel) violait l'article 144, lequel proscriit toute révision de la Constitution en période d'intérim ou de vacance ou lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

C'est dans des circonstances douteuses et avec le jeu de « passe-passe et de tripatouillage constitutionnel », véritable pied-de-nez en direction de la communauté internationale⁸⁶, que le Président autoproclamé fut désigné le 07 février 2005 Président intérimaire de l'Assemblée nationale et donc successeur constitutionnel du défunt Eyadema.

Mais à la faveur des pressions conjuguées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, il dû renoncer momentanément au pouvoir au profit de Monsieur Abbas Bonfoh Vice-Président de l'Assemblée Nationale désigné à titre intérimaire Président de la République. C'est ce dernier qui organisa en mai 2005 un semblant d'élections qui ne changeront point de donne dans la mesure où par une fraude manifeste et avérée, le fils a finalement succédé au père.

b. La nécessité de consacrer la permutation de la classe politique

A l'instar des Etats-Unis d'Amérique, quelques Etats africains sont arrivés à consacrer dans leurs lois fondamentales le principe de la limitation du mandat du Président de la République.

L'article 55 de la Constitution congolaise du 1^{er} août 1964⁸⁷ indiquait que « le Président de la République est élu pour cinq ans. Il n'est rééligible immédiatement qu'une fois ». Cette disposition qui a introduit pour la

⁸⁶ L'expression désigne l'opération qui consiste à modifier certaines dispositions de la Constitution en vue soit de les trafiquer, soit de tromper l'opinion en invoquant le bien-fondé de leur modification. Elle a été attribuée à Charles Debbasch ancien conseiller juridique de Gnassingbé Eyadema venu à la rescousse du fils après la mort du père.

⁸⁷ *Moniteur Congolais* n° spécial, août, 1965.

première fois l'alternance démocratique au Congo n'a pu être appliquée. La Constitution qui la prévoyait fut brutalement suspendue par le coup d'Etat militaire du 24 novembre 1965 avant d'être définitivement abrogée par la Constitution du 24 juin 1967.

La Constitution Gabonaise du 11 octobre 2000⁸⁸ prévoit à son article 9 que « le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel. Il est rééligible une fois... ». Mais en dépit de sa consécration constitutionnelle, ce principe n'a pas encore amené l'alternance, l'opposition au Président Bongo n'ayant jamais réussi, par ses dissensions internes, à faire basculer le pouvoir de son côté. La division de l'opposition vient d'ailleurs de conduire, pour un autre mandat de sept ans, à l'élection d'Omar BONGO avec 79, 20% de suffrage à l'issue du scrutin présidentiel organisé le 27 novembre 2005⁸⁹.

Plus intéressante est la formule adoptée par la Constitution Béninoise du 11 décembre 1990. Aux termes de l'article 42, « le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels ». L'article 44 du même texte précise que « nul ne peut être candidat aux fonctions du Président de la République s'il n'est âgé de 40 ans au moins et de 70 ans au plus à la date du dépôt de sa candidature... ».

C'est en application de ces deux dispositions que, battu aux élections présidentielles de mars 1996, Monsieur Nicéphore Soglo qui dirigea le Bénin de 1991 à 1996 n'avait pu se représenter aux élections de 2001. C'est conformément à ces dispositions que Matthieu Kerekou élu deux fois de suite (1996 et 2001) a, dans une déclaration officielle faite le 1^{er} août 2005⁹⁰, refusé de modifier la Constitution pour s'offrir la possibilité de briguer un troisième mandat.

⁸⁸ www.accpuf.org/gab/constit.htm.

⁸⁹ www.rfi.fr du 02 décembre 2005.

⁹⁰ www.rfi.fr du 01 août 2005.

Mais, porté au pouvoir en 2001 par l'Union pour le Bénin du Futur : un regroupement de quelques partis politiques et associations de la société civile, Monsieur Kerekou fait actuellement l'objet de fortes pressions de la part de ce cartel qui tient absolument à la modification des articles 42 et 44 de la Constitution avant l'élection présidentielle de 2006.

Pareille entreprise a très peu de chance de produire les résultats escomptés pour deux raisons essentielles. D'une part, la majorité des béninois considère la Constitution de 1990 comme un patrimoine national appelé à être pérennisé et protégé. Elle a d'ailleurs manifesté ouvertement son hostilité à une telle initiative. D'autre part, l'actuel Président de la République qui voudrait inscrire son nom dans le palmarès politique africain et mondial est obligé de ne pas porter la responsabilité historique d'une rupture brutale avec un passé politique apaisé. Aussi, soucieux de quitter le pouvoir avec honneur et prestige, il souscrit au principe selon lequel, on ne change pas les règles du jeu pendant que le jeu se joue encore. C'est dans ces conditions que l'actuel Président de l'Assemblée nationale, Monsieur Antoine Idji Kolawolè (proche de Kerekou) vient d'être désigné par son parti (Mouvement Africain pour le Développement et le Progrès) comme candidat à l'élection présidentielle de 2006.

De toute manière la limitation constitutionnelle du mandat présidentiel ne peut à elle seule constituer un obstacle à l'exercice d'un pouvoir patrimonial. Elle suppose de la part du personnel politique un engagement clair qui ferait que le principe contribue à l'alternance au pouvoir. Les expériences américaine et béninoise sont à ce point de vue un modèle à suivre.

2. Les raisons juridiques de la limitation du mandat présidentiel

Juridiquement, le désir de limiter le mandat du Président de la République tend notamment à répondre à un impératif d'instaurer à la fois un Etat de droit et la démocratie.

a. L'obligation d'instaurer un Etat de droit

La notion d'Etat de droit a fait l'objet d'une forte littérature dans la doctrine ⁹¹. Il importe d'indiquer simplement qu'il existe deux conceptions d'Etat de droit ⁹² : les conceptions allemande et française.

La conception allemande voit dans l'Etat de droit une sorte d'autolimitation de l'Etat par le droit (existence d'une Constitution, séparation des pouvoirs, contrôle de la constitutionnalité des lois...) ⁹³. Cette conception qui rattache l'Etat de droit au droit positif part de l'idée selon laquelle l'Etat de droit n'existe que là où il y a limitation de pouvoir ⁹⁴. Elle définit l'Etat de droit comme celui dans lequel le respect du droit est effectivement garanti aux citoyens en vue d'assurer la liberté contre la dictature, la justice contre l'arbitraire ⁹⁵. Il s'agit d'un Etat dans lequel le respect de la règle de droit s'impose à tous, gouvernants comme gouvernés.

Pareille approche limiterait la notion de l'Etat de droit à celle du constitutionnalisme qui n'en est qu'un des éléments constitutifs. Le constitutionnalisme fonde l'Etat de droit autour de la triple idée de l'établissement de la Constitution, de la séparation des pouvoirs et de la protection des droits de la personne humaine. Il tend à soumettre le fonctionnement des pouvoirs publics à un ensemble de règles établies et dont le respect s'impose à tous.

⁹¹ Voir, J. Chevalier, *Etat de droit*, Montchrestien, Paris, 2003, p. 140 ; F. Hamon et alii, *Droit constitutionnel*, 27^{ème} éd. L.G.J. Paris, 2000, pp. 72-76 ; J. Leca et R. Papini, *Les démocraties...*, op. cit., p. 20 ; P. Avril et J. GICQUEL *Lexique...*, op. cit., pp. 49-50, MPONGO BOKAKO B., *Institutions politiques...*, op. cit., p. 3 ; E. BOSHA, *La contractualisation du droit de la fonction publique : étude comparée des droits belge et congolais*, thèse de doctorat en Droit Public, Université Catholique de Louvain, Bruxelles, 1996, p. 262-265 et A. BARILARI, *L'Etat de droit : réflexion sur les limites du juridisme*, L.G.D.J., Paris, 2000, p.49 et ss.

⁹² J.L. ESAMBO, « Regard sur l'Etat de droit dans la Constitution congolaise du 3 avril 2003 » in *Justice, Science et Paix*, Revue juridique du Service de Documentation, d'Etudes et de Formation du Ministère de la Justice, n° 001, septembre 2004, Kinshasa, pp. 27-30.

⁹³ M. De Villiers, *Dictionnaire...* op. cit., p. 107.

⁹⁴ G. CORNU, *Le Vocabulaire Juridique*, 6^e éd. Quadrique, Paris, 2004, p. 325.

⁹⁵ J. LECA et R. PAPINI..., op. cit., p. 21.

Tout en reconnaissant le bien fondé de l'auto limitation de l'Etat par le droit, la conception française qui s'inquiète des insuffisances d'un Etat de droit simplement légal souscrit à la nécessité d'élargir cette exigence à la Constitution⁹⁶. Il s'agit de remplacer l'Etat de droit légal par un Etat de droit constitutionnel lequel consacre autant la limitation du pouvoir, la hiérarchie des actes juridiques que l'indépendance du juge⁹⁷. Cette conception met ainsi l'accent sur les valeurs du constitutionnalisme et de la démocratie dans la construction de l'Etat de droit.

Qu'il s'agisse, en effet, de la conception allemande ou française, la notion d'Etat de droit est contraire à l'exercice autoritaire et illimité d'un mandat politique. Elle constitue de ce fait un trait caractéristique de l'alternance au pouvoir et, partant, de la démocratie.

b. La recherche de la démocratie

S'il existe une notion dont la portée est encore largement discutée dans la doctrine, c'est bien celle de la démocratie⁹⁸.

D'aucuns considèrent la démocratie comme un concept étroitement lié à la notion d'élection⁹⁹. D'après cette doctrine, une société dans laquelle les gouvernés ne peuvent pas se choisir librement leurs gouvernants ne serait pas démocratique. L'élection est ainsi considérée comme un mode de transmission du pouvoir du peuple à ses représentants. C'est donc par cette voie que les

⁹⁶ M. De Villiers, *Dictionnaire*..., op. cit., pp. 107-109.

⁹⁷ *Idem*, p. 108.

⁹⁸ Parmi les tenants de cette doctrine, lire notamment F. EBOUSI BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique* ... op. cit., pp. 93-98 ; J. WISEMAN, *Démocratisation* ..., op. cit. p. 460 ; R. BANEGAS, *Retour à la transition* ..., op. cit., p. 28 ; J. LECA et R. PAPINI, *Les démocraties*..., op. cit., p. 20 ; J.P DALOZ et P.QUANTIN, *Transition* ..., op. cit., p. 22 ; A.PAVAN, *Exigences nouvelles*..., op. cit., p. 64 ; MAYOYO BITUMBA T., *L'ajustement politique* ..., op. cit., p. 124 ; R. DUMONT, *Démocratie pour l'Afrique*, éd. du Seuil, Paris, 1991, p. 117 ; NGBANDA NZAMBO K.A., *Afrique : démocratie piégée*, éd. Equilibres d'aujourd'hui, Paris, 1994, pp. 47-54 ; C.M. HOUNGNIKPO, *L'illusion démocratique en Afrique*, L'harmattan, Paris, 2004, pp. 240-241.

⁹⁹ Lire notamment J.L. QUERMONE, *L'alternance*... op. cit., pp. 13-15 ; S. TSHIKOJI, *De l'alternance*..., op. cit., p. 88 ; J. MPUNGU, *Session*..., op. cit., p. 101 ; J.L. ESAMBO et alii, *Les exigences*..., op. cit., p. 62 et MATADI NENGA G., *Zaire : Démocratie improbable*, éd. CEDI, Kinshasa, 1995, pp. 40-42.

gouvernés arrivent à exercer concrètement la liberté et l'égalité politiques qui leur sont reconnues par la Constitution¹⁰⁰.

Aussi, en dépit de son idéal qui est universellement admis (participation du peuple dans la gestion des affaires publiques), plusieurs conceptions se bousculent la porte de la démocratie. A défaut de les reprendre dans le cadre restreint de cette étude, indiquons simplement avec Louis Favoreu que la démocratie implique la réunion de quatre principes fondamentaux, à savoir, la liberté politique, l'égalité devant la loi, l'universalité du suffrage et la loi de la majorité¹⁰¹.

Un Etat qui prend le pari de consacrer dans sa Constitution ces principes a plus de chances d'assurer l'alternance au pouvoir, à condition qu'une telle entreprise entraîne autant la limitation du mandat du Président de la République que l'organisation d'élections démocratiques, justes, équitables et transparentes.

§2. Election, facteur de consolidation de l'alternance au pouvoir

Dans une société moderne, l'accession au pouvoir dépend largement de la manière dont le droit de vote est exercé. Sans une liberté accordée aux partis politiques, l'alternance démocratique au pouvoir n'est pas possible. L'existence légale des formations politiques constitue un élément déterminant de classification de régimes politiques contemporains mais aussi à l'appréhension de la notion de l'alternance.

Souscrivant à l'idée de la compétition pour le pouvoir, l'alternance accorde une place importante à l'opposition entendue comme un regroupement des partis politiques qui ont une orientation politique différente de celle du parti ou de la coalition politique au pouvoir. Ils défendent, dans le cadre juridique

¹⁰⁰ J.L. ESAMBO et alii, *Les exigences...*, op. cit., p. 63.

¹⁰¹ L.FAFOREU et alii, *Droit constitutionnel...*, op. cit., p. 544.

établi, des vues différentes de celles du gouvernement en place. La vraie opposition donne une expression concrète à ses idées dans l'intention de conquérir et d'exercer le pouvoir⁽¹⁰²⁾.

Pour prétendre assurer l'alternance, l'opposition doit être reconnue sinon elle est condamnée à demeurer dans la clandestinité au point de donner à la lutte pour le pouvoir le caractère d'une résistance. Cet apprentissage de la politique ne doit pas à notre avis se situer au niveau du simple dissentiment ou désaccord avec le gouvernement, mais il doit être précédé d'une critique non pas individuelle mais plutôt collective et organisée sur la manière dont le pays est gouverné.

Pour ce faire, les élections ne doivent pas avoir comme finalité la légitimation du pouvoir mais une source de légitimité.

A. Elections vues comme une opération de légitimation du pouvoir

La véritable conquête du pouvoir ne peut se faire que dans un système qui accepte la pluralité d'opinions, favorise la tolérance politique, l'émulation des pensées et la circulation de l'élite politique. Cette règle n'est pas toutefois absolue parce que dans certaines circonstances, les consultations électorales sont organisées pour assurer autant le pied-de-nez pour la consommation extérieure que la conservation d'un pouvoir souvent conquis en dehors des règles préétablies. Organisées dans ces conditions, les élections auront pour effet soit de légitimer un pouvoir qui n'aurait pas, au départ, été approuvé par la population, soit de traduire une simple formalité destinée à plaire à la volonté de la communauté internationale.

Quatre cas ont été répertoriés en appui à cette forme d'alternance : l'avènement au pouvoir de Joseph Désiré MOBUTU, le retour aux affaires de Denis Sassou Ngweso ainsi que les expériences nigérienne et centrafricaine.

¹⁰² Ch. DEBBASCH et Sm. PONTIER, *Introduction à la politique*, 3^{ème} éd. Dalloz, Paris, 1991, 105.

L'avènement au pouvoir du Lieutenant Général Joseph Désiré Mobutu par un Coup d'Etat militaire intervenu le 24 novembre 1965 a été suivi deux ans plus tard de l'élaboration d'une nouvelle Constitution adoptée par référendum populaire organisé du 4 au 24 juin 1967.

Aussitôt que son pouvoir venait d'avoir une assise juridique, il entreprit de lui donner une onction populaire par l'organisation en novembre 1970 d'une parodie d'élection qui constituait en fait une sorte de plébiscite en ce que l'article 7 de l'ordonnance-loi n° 70-027 du 17 avril 1970¹⁰³ portant organisation de l'élection du Président de la République interdit la pluralité de candidats telle que consacrée par l'article 4 de la Constitution¹⁰⁴

Cette consultation populaire à laquelle aucun autre candidat, n'était accepté, hormis celui présenté par le Mouvement Populaire de la Révolution, n'avait qu'une seule finalité : légitimer un pouvoir de fait conquis par la voie des armes.

Le retour au pouvoir de Denis Sassou Ngwesso en 1992¹⁰⁵ répond également à cette logique. Après avoir dirigé le Pays pendant plus de 13 ans, le Président Congolais dont le pouvoir fut sévèrement critiqué à la Conférence Nationale Souveraine perdit les élections présidentielles du 31 juillet 1992 au profit de Pascal Lissouba, Président de l'Union Panafricaine pour la Démocratie Sociale. Une alliance politique fut alors conclue avec ce parti. Mais le partage des portes feuilles ministériels de souveraineté (la Défense Nationale convoitée par Denis Sassou Ngoueso) après l'alternance sonna le glas de cette alliance

¹⁰³ IYELEZA M. et alii, *Les régimes électoraux en République du Zaïre. Textes législatifs d'organisation*, éd. ISE Consult, Kinshasa, 1994, p.127.

¹⁰⁴ Cet article dispose que « Les partis politiques concourent à l'expression de suffrage. Il ne peut être créé plus de deux partis politiques dans la République. Ces partis s'organisent et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie et des lois de la République ». Comme anti-thèse de cette disposition constitutionnelle, l'article 7 de l'ordonnance-loi du 17 avril 1970 précise que « Le candidat à la présidence de la République est présenté par le parti national », le Mouvement Populaire de la Révolution dont l'existence juridique n'a été consacrée qu'une année après. Aux termes de la loi n° 70-001 du 23 décembre 1970, l'article 4 de la Constitution du 24 juin 1967 était modifié comme suit : « Le Mouvement Populaire de la Révolution est le seul parti politique de la République Démocratique du Congo ».

¹⁰⁵ www.congo-site.net.

pour donner naissance à une autre conclue cette fois-ci entre le Président sortant et son opposant de tout le temps Bernard Kolelas.

Pendant que se préparaient les élections présidentielles de juillet 1997, une guerre éclatait le 06 juin 1997 à Brazzaville. Elle parvint à emporter, le 25 octobre 1997, le Président élu au profit d'un putschiste. Un pouvoir illégitime devrait être exercé pendant cinq ans sous le fallacieux prétexte d'assurer une transition flexible vers les élections¹⁰⁶.

Aussi, soucieux de légaliser un pouvoir de fait, le nouveau Président n'hésita pas à faire adopter par référendum du 20 janvier 2002 une nouvelle Constitution sur base de laquelle furent organisées les élections présidentielles du 10 octobre 2002. Celles-ci consacrèrent sans surprise la victoire au premier tour du candidat présenté par le Parti Congolais du Travail. Elles n'avaient eu pour finalité que de légitimer un pouvoir au départ illégitime¹⁰⁷.

Avant d'être assassiné en 1999, Ibrahim Baré Maïnassara, qui avait auparavant renversé en 1996 Mahamane Ousmane par un coup d'Etat, entreprit de changer l'Acte Fondamental issu de la Conférence Nationale Souveraine du Niger de 1991. Ce texte qui fut remplacé par la Constitution du 26 décembre 1992¹⁰⁸ a mis en place un régime de type présidentieliste. Il consacrait pratiquement la dévolution du gouvernement dirigé par un Premier Ministre au Président de la République. C'est à partir de cette Constitution que furent organisées en 1997 un semblant d'élection qui légitima un pouvoir issu des armes.

Le renversement le 13 mars 2003 de Ange Félix Patasse par le Général François Bozize ouvrit à la République Centrafricaine la porte d'une transition politique qui s'acheva avec l'adoption le 5 décembre 2004 d'une

¹⁰⁶ www.congo-site.net.

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ www.fodem.org/fodeminfo/constitution.htm.

nouvelle Constitution¹⁰⁹. L'organisation, le 08 mai 2005, du deuxième tour de l'élection présidentielle a conduit à la victoire sans surprise du Général avec le soutien perceptible de la communauté internationale. Une telle consultation n'a nullement constitué la source d'une nouvelle légitimité.

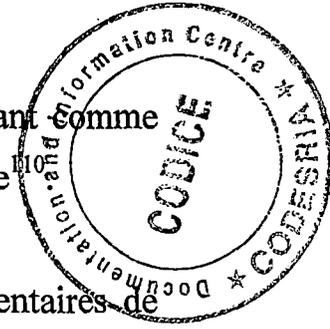
B. Elections, source d'une nouvelle légitimité

La loi de l'alternance s'applique souvent à l'occasion des bouleversements politiques importants ou devant des crises économiques et sociales. A l'issue de ces bouleversements la population a tendance à se rallier du côté du parti politique ou du regroupement politique capable de répondre de manière satisfaisante à ses problèmes. Parmi ces derniers on peut citer, le taux de chômage élevé, le manque d'eau et d'électricité, la crise alimentaire, l'insécurité grandissante, l'absence de confiance des gouvernants hantés par la satisfaction de leurs intérêts personnels au dépens de l'intérêt général, l'usure du pouvoir, etc.

Aussi, la réclamation du changement des politiques gouvernementales apparaît-elle comme un facteur qui permette de répondre tantôt aux exigences d'une vie politique apaisée, tantôt aux contraintes spécifiques liées à une situation de crise. Dans ces conditions, l'organisation des élections est la voie la mieux indiquée pour procéder non seulement au changement de l'équipe gouvernementale mais aussi à assurer à la nouvelle équipe une nouvelle légitimité.

Les difficultés qu'éprouvait la gauche à satisfaire les besoins sociaux des français (fracture sociale galopante, réduction du chômage, problème de l'emploi...), entraînèrent à sa défaite aux élections législatives de 1985. Le Président de la République dont la coalition politique n'avait plus, selon l'expression utilisée par Jacques Chirac, la fraîcheur de la légitimité était

¹⁰⁹ www.izf.net/RDP/rca.htm.



obligé de se soumettre au phénomène de la cohabitation en nommant comme Premier Ministre le leader du parti majoritaire à l'Assemblée nationale

Le scénario s'était reproduit lors des élections parlementaires de 1993 qui ouvrirent, une fois de plus, les portes de Matignon à la droite avec la nomination cette fois d'un Premier Ministre modéré Edouard Balladur en lieu et place de Chirac jugé conflictuel par une certaine opinion¹¹¹.

L'obstination du Président de la République d'écouter la voix des français qui dénonçaient la politique intérieure du gouvernement Juppé (accentuation de la crise sociale, problème de l'insécurité grandissante, émergence du phénomène de l'immigration clandestine, absence d'une politique cohérente sur la question de l'emploi...) amena Jacques Chirac à dissoudre l'Assemblée nationale en vue de l'organisation (du 25 mai au 1^{er} juin 1997) d'élections législatives anticipées. A l'issue de celles-ci, la droite perdit le contrôle de l'Assemblée au profit de la gauche bénéficiaire d'une nouvelle légitimité. Le jeu de permutation de légitimité va alors amener la gauche plurielle à diriger le gouvernement pendant cinq ans.

Dans cette perspective, on peut affirmer que l'échec de la droite française aux élections régionales de 2004, le refus des français d'approuver par référendum le traité portant la Constitution de l'Europe en 2005 et la guerre de succession à l'Union pour la majorité présidentielle, sont autant d'éléments perceptibles d'une absence de fraîcheur de légitimité dans la droite française.

L'éventualité d'un échec aux élections législatives et présidentielles de 2007 aura notamment comme justification, la nécessité de recréer une certaine confiance politique et sociale entre la France d'en haut et celle d'en bas par le changement de l'équipe gouvernementale.

¹¹⁰ DJELO EMPENGE O., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Tome 2*, ... op. cit., pp.102-104.

¹¹¹ Idem.

Les élections présidentielles qui ont eu lieu au Bénin, en République du Congo et au Niger après les Conférences nationales des années 1990 et 1991 ont pu traduire cette volonté d'assurer l'alternance, à travers une nouvelle source de légitimité. C'est dans ce sens que l'on peut évoquer la victoire aux élections présidentielles de mars 2002 du Parti Démocratique Sénégalais au dépens du Parti Socialiste Sénégalais dont l'usure du pouvoir ne rassurait plus sur la capacité des dirigeants à opérer des réformes sociales et politiques courageuses¹¹².

Bien qu'elles soient un facteur déterminant pour les changements dans la manière de conduire les affaires publiques, les élections ne sauraient à elles seules fonder l'alternance. Pour ce faire, elles doivent, autant que faire se peut, permettre l'institution d'une vertu vers une nouvelle vision du pouvoir.

SECTION 2 : LA VERTU D'UNE NOUVELLE VISION DU POUVOIR

L'alternance démocratique au pouvoir se construit, d'après Ibrahima Fall autour de deux concepts qui constituent sur le plan chronologique deux étapes successives : la conquête et l'exercice du pouvoir¹¹³. Une fois le pouvoir conquis, il faut l'exercer. Cette étape paraît déterminante dans la mesure où elle requiert une nouvelle vision dans la manière de concevoir et d'exercer le pouvoir d'Etat. Il s'agit, pour le détenteur du pouvoir, de développer un système de gestion des affaires publiques qui opère une rupture avec le passé. Cette approche considère les charges publiques non comme des privilèges personnels mais des obligations à assumer.

§1. De la gouvernance pouvoiriste à la gouvernance institutionnelle

La gouvernance peut être entendue comme un ensemble de mécanismes destinés à la gestion de la société. Ces mécanismes doivent être

¹¹² Lire, C. ABDOULATIF, *Le Sénégal à l'épreuve...*, op. cit., p. 192.

¹¹³ I. FALL, *Le sous-développement...*, op. cit., pp. 71-81.

fondés sur un certain nombre de principes, notamment la primauté du droit, la transparence et la responsabilité dans la prise de décisions, le contrôle, l'efficacité, l'équité mais aussi la participation du peuple dans la conduite et la gestion de la société¹¹⁴.

Lorsque la gestion de la chose publique est conforme à ces principes, on parle de la bonne gouvernance ou de la gouvernance institutionnelle tandis que l'hypothèse inverse fait penser à une mauvaise gouvernance ou à la gouvernance pouvoiriste.

Aussi, une bonne alternance suppose-t-elle le passage de la gouvernance pouvoiriste à la gouvernance institutionnelle.

A. La gouvernance pouvoiriste

Par gouvernance pouvoiriste, nous entendons une philosophie qui considère l'exercice des charges publiques non point comme un devoir à remplir, mais en termes d'une promotion personnelle. L'accession au pouvoir devient, dans ce cas, une fin en soi et son exercice revêt généralement un caractère patrimonial.

1. Le pouvoir est une fin en soi

De toute les manifestations de la vie en société, celle relative à l'exercice du pouvoir semble, de tous les temps, avoir été la plus mouvementée du fait de l'implication de toutes les couches sociales. Etant donné que la politique vise à doter la société d'un équilibre sans lequel on ne peut espérer une harmonie entre les différentes couches de la population, il est clair que son exercice intéresse, sinon, tout le monde, du moins, la majorité des couches

¹¹⁴ Voir, S. TSHIKOJI, *De la bonne gouvernance. Appel à un nouvel ordre éthique du pouvoir en Afrique noire*, éd. du Cerdaf, Kinshasa, 2002, pp. 53-66, F. KAPANGA MUTOMBO, « Bonne gouvernance et développement humain durable » in *Démocratie, Etat de Droit et Bonne Gouvernance*, Kinshasa, 2001, pp. 9-14.

sociales. Aussi, équilibre et harmonie apparaissent-ils comme des objectifs que tout pouvoir politique doit chercher à réaliser¹¹⁵.

Ces objectifs sont différemment vécus d'un pays à un autre et d'une époque à une autre. Mais une fois atteints, ils pourront assigner au pouvoir le caractère soit d'intérêt général, soit de la promotion et de la consolidation des intérêts particuliers. Dans ce cas, l'accession au pouvoir devient une mission accomplie ou une opération qui ouvre la voie aux prestiges personnels, à la richesse, à l'utilisation des biens de l'Etat à des fins personnelles. Considéré comme une fin en soi, le pouvoir s'identifie à celui qui l'exerce et suit souvent son humeur. Il devient un pouvoir patrimonial.

2. Le pouvoir est un bien patrimonial

Le pouvoir patrimonial est celui qui se transmet par la voie héréditaire et dont l'exercice n'obéit à aucune exigence de bonne gouvernance. C'est un pouvoir dont la gestion est coutumière et ne s'accommode pas à celle des Etats modernes. Cette règle n'est pas absolue parce que certains Etats africains ont, ces dernières années, accédé au principe de la transmission du pouvoir du père en fils. Il s'agit de la République Démocratique du Congo (2001) et de la République du Togo (2005) et pourquoi pas la Syrie ?

Devenu une sorte de chasse gardée de certaines familles ou groupes ethniques, le pouvoir patrimonial n'opère pas une nette distinction entre ce qui appartient à la communauté de ce qui est dévolu à la famille régnante. Il se traduit par la mise en place des mécanismes juridiques et politiques empêchant toute possibilité d'alternance. C'est un système qui favorise le phénomène de « présidence à vie » parce qu'aucune limitation du mandat du Président de la République n'est envisagée.

¹¹⁵ J.L. ESAMBO, « L'avènement de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo ou la remise en question de la Conférence Nationale Souveraine », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie*, Vol. I, n° 1, octobre – décembre, 1997, Kinshasa, p. 18.

Autant l'existence de l'opposition est mal perçue dans le cadre du pouvoir patrimonial, autant aucune contestation politique n'est tolérée. Elle est souvent considérée comme un crime de lèse-majesté. Dans ce système, il est régulièrement fait recours au verrouillage (Togo) ou au brouillage (Sénégal) du jeu politique dans l'ultime but de procéder au management du système électoral en vue de s'assurer une pérennité au pouvoir.

L'article 62 de la Constitution Togolaise du 31 décembre 2001 précise notamment que « nul ne peut être candidat aux fonctions du Président de la République s'il ne réside sur le territoire national depuis 12 mois au moins ». Cette disposition porteuse d'exclusion profitable au parti présidentiel est susceptible d'encourager la présidence à vie.

Par ailleurs, le système mis en place avant l'alternance au Sénégal avait été caractérisé, selon Abdoulatif Coulibaly, par la manipulation du code électoral dans le sens d'assurer la pérennité au pouvoir du Parti socialiste et de ses dirigeants ¹¹⁶.

La méthode tend à être suivie par l'actuel Président Sénégalais qui est engagé depuis le 28 avril 2005 dans une voie de la révision de l'article 60 alinéa 1 de la Constitution dans le sens de la prolongation d'une année du mandat des députés. Officiellement, le Chef de l'Etat souhaite procéder au « couplage des élections législatives et présidentielles » en 2007, pour des raisons budgétaires. Mais en réalité, la question a une dimension hautement politique : il s'agit d'éviter le partage du pouvoir et de se soumettre au phénomène de la cohabitation.

Dans un article récent Chel Ah Yérin Seck relève que « la démarche entreprise par le Chef de l'Etat Sénégalais serait partie des sondages secrets commandés par ses proches et qui ont conclu à une chute vertigineuse de la cote de popularité de Wade, avec comme conséquence sa défaite électorale en 2007. La démarche viserait également à s'attaquer à la dynamique unitaire de

¹¹⁶ C. ABDOULATIF, *Le Sénégal à l'épreuve...*, op. cit., p.147

l'opposition »¹¹⁷ qui a profité du conflit Wade – Idrissa Seck pour s'organiser en vue de barrer la route au Parti Démocrate Sénégalais et à son Président dont l'exercice du pouvoir devient de plus en plus patrimonial¹¹⁸. A ces raisons, il faut ajouter la volonté d'assumer plus longtemps les charges publiques et d'être seul maître du jeu politique.

Dans ces conditions, le pouvoir tend à prendre l'image de la personne qui l'incarne et suit son humeur aussi bien dans sa conception que dans son exercice. Tel n'est pas le cas dans le cadre de la mise en place d'une gouvernance institutionnelle.

B. La gouvernance institutionnelle

Longtemps attachée à la notion d'ajustement structurel, la gouvernance institutionnelle, que l'on appelle aussi la bonne gouvernance¹¹⁹, évoque l'idée de la création d'un espace politique, économique, juridique voire administratif soumis à la concertation entre le pouvoir d'Etat et les autres pouvoirs qui émergent dans la société. C'est une philosophie qui tend à enlever du pouvoir politique son caractère personnel et patrimonial pour le remplacer par le pouvoir communautaire.

Par la gouvernance institutionnelle, le pouvoir cesse d'être une chasse gardée pour s'exercer dans le cadre établi par et dans la Constitution. Dans ce sens, elle n'est pas loin de constituer un mode de gestion qui tienne compte des aspirations populaires dans la réalisation des politiques gouvernementales¹²⁰. C'est autant dire que la gouvernance institutionnelle a pour

¹¹⁷ Y.S. CHEIK, « Wade veut jouer les prolongations », in *Jeune Afrique, l'intelligent*, n° 2330, du 4 au 10 septembre, 2005, pp. 66-67.

¹¹⁸ C. ABDOULATIF, *Wade, un opposant au pouvoir. L'alternance piégée*, éd. Les sentinelles, Dakar, 2003, pp. 115-124.

¹¹⁹ MAYOYO BITUMBA T., *L'ajustement politique...*, op. cit., p. 124 ; J. LECA et R. PAPINI, *Les démocraties...*, op. cit., p. 20 ; S. TSHIKOJI, *De la bonne gouvernance...*, op. cit. pp. 15-30.

¹²⁰ MUPINGANAYI KADIAKUIDI B., *Ethique et déontologie professionnelle. Amorce de la bonne gouvernance par une révolution culturelle en République Démocratique du Congo*, éd. CARI, Kinshasa, 1998, p. 127.

vocation d'assurer le caractère national des charges publiques en même temps que la transparence dans la gestion des affaires de l'Etat.

1. Le caractère national des charges publiques

Dans une gouvernance institutionnelle, l'accession au pouvoir est un moment privilégié pour faire valoir le sens de l'Etat et de l'intérêt général. Le pouvoir étant « un bien inappropriable » et infigurable »¹²¹, il est ouvert à la compétition pacifique et à la contestation. Dans ce cas, le pouvoir est sans exclusif et constitue, non pas une fin en soi, mais, un devoir à accomplir.

Le caractère national des charges publiques tient également au fait que l'exercice d'un mandat public doit répondre au principe selon lequel « les hommes passent mais les institutions restent », de sorte que le pouvoir est appelé à être limité aussi bien dans le temps que dans l'espace.

La limitation du pouvoir s'accommode bien aussi du principe de la continuité de l'Etat. Elle s'oppose au pouvoir clanique et tribal et assure la rotation de la classe dirigeante, sans rompre l'unité de la nation. Dans une telle approche, l'alternance au pouvoir n'est pas un perpétuel recommencement, mais, un parachèvement de ce qui n'a pas été accompli dans le respect des règles du jeu politique acceptées par tous.

2. La transparence dans la gestion des affaires de l'Etat

La transparence dans la gestion des affaires de l'Etat part, selon Tshikoji, de la distinction qu'il faut faire entre le raisonnable et le rationnel¹²². Le rationnel représente la recherche pour chacun de la satisfaction de ses intérêts, tandis que le raisonnable représente les contraintes des termes équitables et équilibrés de la coopération sociale, communautaire et renvoie au

¹²¹ S. TSHIKOJI, *De l'alternance...*, op. cit., pp. 89-94.

¹²² S. TSHIKOJI, *De la bonne gouvernance...*, op. cit., p. 60.

juste et au bien de tous et de chacun. Pour l'auteur, le raisonnable présume, anticipe et conditionne le rationnel. Il suggère que les hommes d'Etat s'impliquent dans la réalisation continue de la conciliation entre le raisonnable et le rationnel.

Cette vision simpliste de la transparence ne prend pas en compte tous les éléments de la question. En effet, l'auteur ne voit dans la transparence que la différence dans les rapports que peut entretenir l'individu et la société. Il oublie d'indiquer que ces rapports doivent être étudiés dans le cadre des règles de gestion établies.

La transparence suppose également la concomitance entre la différence des règles acceptées par tous, leur application sans distinction et le contrôle des ressources susceptibles d'être gérées pour l'intérêt de la communauté.

La transparence évoque, enfin, qu'à la suite du contrôle, la sanction (positive ou négative) puisse être prise. De ce fait, elle contribue non seulement à la mise en place d'une gouvernance institutionnelle mais aussi à la construction d'un Etat de droit indispensable à la bonne gouvernance.

§2. Le contrôle des actes des gouvernants

L'alternance au pouvoir ne peut se construire si les gouvernants ne se sentent pas surveillés et si leurs actes ne sont pas contrôlés. L'étude du contrôle des actes des gouvernants pose le problème plus global et général, celui de la conformité des normes juridiques inférieures aux normes juridiques supérieures et particulièrement celui du contrôle de la constitutionnalité des lois. Il consiste à la vérification de la conformité, à la Constitution, des actes des pouvoirs publics, voire des particuliers aux fins d'annuler ceux qui sont contraires à la loi suprême.

Il importe de présenter brièvement les modalités de contrôle des actes des gouvernants avant d'examiner les effets qu'un tel contrôle peut produire, aussi bien à l'égard des personnes contrôlées qu'à celui de la population.

A. Les modalités du contrôle

La doctrine retient généralement trois modalités de contrôle des actes des gouvernants. Il s'agit du contrôle par l'opinion publique (contrôle diffus), du contrôle exercé par un organe politique (contrôle politique) et du contrôle du juge (contrôle juridictionnel) ¹²³.

1. Le contrôle par l'opinion publique

Détenteur du pouvoir constitutionnel, le peuple qui est supposé être à la base de l'élaboration et de l'adoption de la Constitution doit s'assurer de la conformité des actes que prennent les pouvoirs constitués à la Loi Fondamentale. C'est dans ce sens qu'il lui arrive souvent de censurer les dirigeants ou leurs actes contraires à ses intérêts ou lorsqu'ils violent la Constitution. Ce type de surveillance ressemble fort bien au droit de résistance à l'oppression, au droit à la désobéissance civile ou au droit à l'insurrection contre les gouvernants ¹²⁴.

A la suite de la Déclaration des droits américains de 1776¹²⁵ et des constituants français de 1791¹²⁶ et 1793¹²⁷, plusieurs Constitutions africaines d'après l'ère des Conférences Nationales ont consacré le contrôle ; diffus des gouvernants. Il s'agit notamment des Constitutions Béninoise de 1990¹²⁸, Gabonaise de 2000¹²⁹ et Zaïroise de 1994¹³⁰.

¹²³ Voir, B. CHANTEBOUT, *Droit Constitutionnel et science politique*, 15^{ème} éd ; A. COLIN, Paris, 1998, pp. 53-54 ; E. ZOLLER, *Droit Constitutionnel*, 2^{ème} éd. PUF, Paris, 1999, p. 98-100 ; M. DUVERGER, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 18^{ème} éd. PUF, Paris, 1990, p. 217-220.

¹²⁴ B. CHANTEBOUT, *Droit Constitutionnel...*, op. cit., p. 53.

¹²⁵ Article 4.

¹²⁶ Article 5.

¹²⁷ Articles 27 et 35.

¹²⁸ Article 65.

¹²⁹ Article 47.

¹³⁰ Article 37.

La question fondamentale que l'on peut se poser est celle de savoir la portée réelle d'un tel contrôle tant il est vrai que les gouvernants ne reconnaissent jamais qu'ils ont violé la Constitution ou les droits de l'homme. Si dans les vieilles démocraties, l'application de ce contrôle semble se heurter à quelques difficultés pratiques, que dire des pays africains où règnent encore l'intolérance politique et l'absence de culture démocratique ?¹³¹

A défaut d'aboutir immédiatement à une sanction rigoureuse emportant notamment la démission, la destitution des gouvernants ou encore l'annulation des actes des gouvernants supposés être contraires à la Constitution, le contrôle diffus constitue tout de même une sanction latente pour les électeurs qui pourront être amenés à refuser de renouveler leur confiance aux dirigeants coupables selon eux des violations de la Constitution¹³².

2. Le contrôle politique

Disposant des pouvoirs régaliens, l'Exécutif est souvent tenté de violer impunément la Constitution, sous le fallacieux prétexte d'assurer l'intérêt général, de garantir le fonctionnement des institutions ou d'arbitrer les conflits. Pareilles violations sont généralement l'œuvre de l'armée et de la police qui dépendent directement de l'Exécutif¹³³.

Face à cette situation, quelques Constitutions¹³⁴ ont mis en place des procédures qui permettent aux assemblées politiques de contrôler le Gouvernement ou de destituer, en cas de besoin, un Chef de l'Etat ou un membre de l'Exécutif qui se serait rendu coupable de la violation de la Constitution ou des droits et libertés qui y sont consacrées.

Les défenseurs d'un tel contrôle estiment qu'en dépit de son objet qui est essentiellement juridique, la loi votée par les assemblées produit

¹³¹ KAMUKUNY MUKINAY N., De l'effectivité du contrôle des actes des gouvernants en République Démocratique du Congo, mémoire pour l'obtention du diplôme d'études supérieures en Droit Public, Université de Kinshasa, 2003, p. 2.

¹³² *Idem*, p. 3.

¹³³ *Ibidem*, p. 2.

¹³⁴ Notamment la Constitution congolaise révisée au 31 décembre 1988.

inévitablement des effets politiques. Il est, dès lors, concevable que ce soient des organes politiques qui assument la vérification des actes des gouvernants à la loi qu'ils ont eux-mêmes produit¹³⁵.

Bien que la loi soit l'émanation des assemblées politiques, on ne saurait justifier que ces mêmes assemblées soient appelées à vérifier la conformité des actes des pouvoirs publics à cette loi et ce, pour deux raisons essentielles :

Auteurs de la loi, les assemblées politiques ne peuvent assurer l'interprétation objective de ladite loi en cas de sa violation par l'Exécutif, sans être juge et partie. Par ailleurs, l'efficacité d'un contrôle politique n'est pas évidente. Un Chef de l'Etat populaire peut gravement porter atteinte aux droits garantis par la Constitution et échapper à un vote tendant à sa destitution alors que celui qui serait moins populaire risquerait de subir pareille sanction pour n'avoir commis que des mineures violations de la loi fondamentale. La sanction est, dans ce cas, disproportionnée à la faute¹³⁶. C'est cette inadéquation qui a fait pencher la balance en faveur du contrôle par un organe juridictionnel.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois procède ainsi de la volonté d'assurer la sécurité, la promotion et la protection de la Constitution. Il s'agit de faire de la Constitution un texte fondateur de la légalité et qui s'impose à tous¹³⁷.

3. Le contrôle juridictionnel

La nécessité d'opérer le contrôle des actes des gouvernants par un organe juridictionnel part de l'idée de la séparation des pouvoirs et de la répartition des charges et aussi des fonctions de l'Etat. La séparation des pouvoirs fait penser au gouvernement libéral dans lequel il n'est admis ou toléré aucun abus du pouvoir ou un empiètement d'un pouvoir sur les attributs d'un

¹³⁵ M. DUVERGER, *Institutions politiques...*, op. cit., p. 220.

¹³⁶ E. ZOLLER, *Droit Constitutionnel...*, op. cit., p. 100.

¹³⁷ J.L. ESAMBO, « La protection du projet de Constitution de la République Démocratique du Congo », in *Congo-Afrique*, n° 397, septembre, 2005, pp. 9-16.

autre pouvoir. C'est à ce niveau qu'il faut situer la portée de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 aux termes duquel « toute société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas déterminée, n'a point de Constitution ».

Elaborée par les Assemblées politiques, la loi doit, pour être en mesure de régenter la vie en société, être traduite en acte par l'organe chargé de son exécution, c'est-à-dire le gouvernement. Mais en cas de conflit dans son interprétation ou de sa violation par ceux-là même qui sont chargés de la mettre en pratique ou par les particuliers, il vaut mieux l'intervention d'un organe neutre jouissant d'une indépendance : le juge.

Aussi, plusieurs pays ont-ils cru nécessaire confier le contrôle des pouvoirs constitués aux organes habilités à dire le droit : ce type de contrôle est indispensable dans la construction d'un Etat de droit.

Le contrôle juridictionnel qu'il faut préférer par rapport aux deux autres est de nature à permettre l'édification d'un Etat de droit qui a pour vocation d'obliger les gouvernants et les gouvernés à se soumettre à la règle de droit.

B. Les effets du contrôle

Le contrôle de la constitutionnalité des actes des gouvernants est différemment apprécié quant à ses effets. Sa portée peut-être perçue selon qu'on se trouve du côté de ceux qui détiennent le pouvoir politique ou de ceux qui sont censés en être bénéficiaires.

1. A l'égard des pouvoirs publics

L'exercice du pouvoir politique obéit à une double obligation, celle d'aider et de protéger la population¹³⁸. Cette double obligation ne se réalise pas de la même manière dans tous les pays et pendant toutes les époques. Le plus souvent en effet, les décideurs arrivent à méconnaître les droits des citoyens

¹³⁸ KITETE KEKUMBA O., *Droit Constitutionnel...*, op. cit., p.127.

consacrés par la Constitution. Cette méconnaissance échappe de fois au contrôle du juge pourtant prévu par la Constitution.

Dans ce cas, le contrôle de la constitutionnalité des lois apparaît comme une technique destinée à faire croire que de la séparation des pouvoirs découle l'établissement de la démocratie. La réalité en est souvent différente, en ce que, rares sont les gouvernants qui acceptent de soumettre leurs actes à la censure d'une institution neutre et indépendante.

A l'égard des pouvoirs constitués, le contrôle juridictionnel fait peser le spectre de l'instauration d'un gouvernement des juges. Ainsi du fait que la gestion des affaires publiques suppose que l'on fasse la distinction entre ce qui est désirable de ce qui est possible, admettre que tout acte de l'Exécutif pris dans le cadre de l'exercice des pouvoirs régaliens soit déféré devant un juge, c'est scier l'arbre sur lequel on est assis.

A notre avis, il ne peut en être autrement étant donné que l'instauration de la démocratie et de l'Etat de droit exige que les comptes soient demandés à ceux qui ont le pouvoir de vouloir pour la Nation.

2. Vis-à-vis des gouvernés

Le contrôle de la constitutionnalité des lois engendre à l'égard des gouvernés un effet psychologique important : l'assurance que personne n'est au-dessus de la loi et que gouverner ce n'est pas seulement prévoir mais aussi et surtout rendre compte.

De ce point de vue, le contrôle du juge tend à la consolidation de l'Etat de droit, mais aussi à la garantie d'une bonne gouvernance. Accéder aux charges publiques ne peut plus signifier dans ces circonstances, l'exercice d'un pouvoir personnel et autoritaire, mais la réalisation des objectifs que l'on s'était

assignés¹³⁹. Pour ce faire, la consécration du contrôle juridictionnel doit cesser d'être considérée comme « une coquille vide, une sorte de maquillage juridique » pour devenir « une coquille pleine » appelée à réguler les rapports entre les organes de l'Etat en vue d'assurer aussi bien leur équilibre que leur harmonie.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

¹³⁹ L. FAVOREU et alii, *Droit Constitutionnel...*, op. cit., p.550.

CHAPITRE II : LA PRATIQUE CONGOLAISE DE L'ALTERNANCE AU POUVOIR

Depuis son accession à l'indépendance, la République Démocratique du Congo n'a pas encore expérimenté l'exercice démocratique de l'alternance du pouvoir au sommet de l'Etat. L'histoire politique du Congo nous enseigne que, tout au long de la première République, nulle élection au suffrage universel direct n'a été organisée pour le choix du Chef de l'Etat. La deuxième République a offert un simulacre d'élection sous l'égide du Mouvement Populaire de la Révolution, parti unique qui n'acceptait à son sein aucune concurrence politique¹⁴⁰.

Cette situation tributaire d'une absence d'ouverture politique a notamment favorisé la concentration du pouvoir entre les mains du Chef de l'Etat avec comme conséquence la mauvaise gestion de la chose publique, particulièrement le détournement des attributs du pouvoir à des fins personnelles. Il s'en est suivie une sorte de patrimonialisation du pouvoir, corollaire d'une mauvaise gouvernance¹⁴¹.

Aussi, devant les pressions conjuguées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, le Maréchal Mobutu s'était-il vu obliger d'ouvrir, le 24 avril 1990 à la République du Zaïre la porte du pluralisme politique, d'abord limité à trois partis politiques avant d'être rendu intégral¹⁴².

Bien que prenant corps à partir de cette date, le débat sur l'alternance au pouvoir fut relancé avec la prise du pouvoir le 17 mai 1997 par l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo et l'Accord Global et Inclusif issu du Dialogue Intercongolais.

¹⁴⁰J.L. ESAMBO et C. MAKEPA, *Les exigences* ..., op. cit., p. 61.

¹⁴¹J.L. ESAMBO, « Le texte de la Constitution du 4 avril 2003 de la République Démocratique à l'époque de l'identité constitutionnelle » in *Revue de Droit Africain*, n° 27 juillet 2003, Bruxelles, p. 349.

¹⁴² Alors qu'il limitait dans son discours du 24 avril 1990 le pluralisme politique à l'existence de trois partis politiques, le Président de la République s'était vu obligé d'accéder le 06 octobre 1990 à la revendication exprimée le 30 août 1990 par quarante partis politiques (non légalisés) réunis en cartel pour réclamer autant la tenue de la Conférence Nationale Souveraine que la libération totale des activités politiques. C'est dans ce cadre que la Constitution fut révisée le 25 novembre 1990 pour consacrer l'existence illimitée du nombre de partis politiques.

Dans cette perspective, nous pouvons affirmer que l'accession au pouvoir en République Démocratique du Congo n'a pas suivi un modèle uniforme : on a plutôt assisté à la naissance de deux Républiques consacrant tantôt une alternance mitigée, tantôt une parenthèse sur l'alternance.

SECTION 1 : LA REPUBLIQUE A ALTERNANCE MITIGEE

Etymologiquement, le concept République vient de deux mots grecs « res publica », qui signifie chose publique. Ce concept procède de la nécessité de construire dans une société d'un espace public formé de citoyens vertueux se vouant exclusivement au seul bien public¹⁴³. De ce point de vue, la République contraste avec l'individualisme et la défense des cultures individualistes. Mais la notion divise néanmoins les intellectuels et les hommes politiques congolais qui ne s'accordent pas sur le critérium de classification des Républiques. L'on soutient souvent qu'à l'issue des élections qui seront organisées aux termes de la transition, la République Démocratique du Congo franchira le cap de la deuxième République vers une troisième que l'on souhaite réellement démocratique. A cet égard, trois opinions sont développées sur les critères de classification des Républiques au Congo.

La première détermine les « Républiques » en fonction de l'accession des hommes au pouvoir. D'après cette opinion, il suffit qu'un homme soit placé à la tête de l'Etat pour qu'il amène avec lui sa République.

Le critérium fondé sur l'avènement au pouvoir des hommes n'est pas décisif et ne traduit pas la réalité car depuis son indépendance, la République Démocratique du Congo a vu accéder au pouvoir quatre présidents de la République. Les élections à venir pourront lui donner, en considération de ce critère, un cinquième Président qui pourra ainsi amener avec lui une nouvelle République.

¹⁴³ G. HERMET et alii, *Dictionnaire de la Science Politique...*, op. cit., p.277.

La deuxième opinion définit les Républiques par rapport aux Constitutions. Elle consiste à changer la Constitution pour l'adapter aux exigences contemporaines sans pour autant porter atteinte à son équilibre général. Cette opinion est également inexacte parce qu'officiellement, notre pays a été gouverné par sept textes constitutionnels¹⁴⁴. En réalité, il en a connu plus au point de traduire le phénomène de kermesse constitutionnelle¹⁴⁵. De ce point de vue, ledit critère est scientifiquement irrelevant parce qu'on peut changer de Constitution tout en maintenant la nature du régime politique.

La troisième opinion que nous défendons part de l'idée selon laquelle la République se construit à partir de la mise en place de la Constitution qui a reçu une onction populaire par la voie du référendum. Depuis le 30 juin 1960, le peuple congolais n'a été appelé que deux fois pour approuver une Constitution : il s'agit de la Constitution du 1^{er} août 1964 et de celle du 24 juin 1967.

Aussi, du fait que l'organisation des élections aux termes de la transition doit être précédée de celle du référendum constitutionnel, la population congolaise pourra, au cas où le projet de Constitution est accepté, être amenée à donner pour la troisième fois une onction à sa Loi Fondamentale. De ce point de vue, on est fondé de croire que cette nouvelle Constitution ouvrira au pays la porte de la troisième République, le changement de la Constitution apportera naturellement celui du régime politique mis en place. En rapport avec l'alternance, la République évoque l'idée d'une Constitution non point octroyée mais acceptée par le peuple.

Cette précision faite, il nous semble opportun de circonscrire la République à alternance mitigée à travers deux textes constitutionnels, à savoir la Loi Fondamentale du 19 mai 1960 et la Constitution du 1^{er} août 1964.

¹⁴⁴ Il s'agit de la loi Fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, de la Constitution du 1^{er} avril 1964, de la Constitution du 24 juin 1967, de l'Acte Constitutionnel harmonisé relatif à la période de la Transition du 2 avril 1993, de l'Acte Constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994, du Décret-loi Constitutionnel 003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir pendant la Transition et de la Constitution de la Transition du 4 avril 2003.

¹⁴⁵ J.L. ESAMBO, *Le texte de la Constitution...*, op. cit., p. 352.

§1. La Loi Fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo¹⁴⁶

A l'accession du Congo à la souveraineté nationale et internationale, deux textes de valeur constitutionnelle furent élaborés par le Parlement Belge pour fournir au jeune Etat congolais les bases de la gouvernabilité. Il s'agit de la Loi Fondamentale du 17 mai 1960 relative aux libertés publiques et de celle du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo. C'est à travers cette dernière que nous nous proposons d'étudier le caractère mitigé de l'alternance au pouvoir. Il suffit, pour s'en convaincre, de présenter brièvement le contexte socio-politique de son élaboration et de se pencher sur ses caractéristiques.

A. Le contexte socio-politique de l'élaboration de la Loi Fondamentale du 19 mai 1960

Le moins que l'on puisse dire à ce stade est que le premier texte constitutionnel qui a régi le Congo indépendant est l'œuvre du Parlement Belge. Cependant, la classe politique n'était pas préparée à en faire un bon usage.

1. L'intervention du Parlement Belge

Alors que la classe politique de l'époque était entrain de négocier l'indépendance au tour de la Table Ronde de Bruxelles, le Parlement Belge, s'occupait à rédiger des textes Constitutionnels qu'il savait ne pas être à la portée de futurs dirigeants du Congo, notamment en ce qui concerne leur interprétation.

Elaborée en dehors du territoire congolais par les deux chambres du Parlement Belge, la Loi Fondamentale du 19 mai 1960 n'était rien d'autre qu'une Constitution octroyée au jeune Etat¹⁴⁷. C'est par la griffe de Baudouin 1^{er}, Roi des Belges que ce texte qui fut adopté par le Parlement en sa séance du 18 mai 1960 était promulgué le 19 mai 1960.

¹⁴⁶ *Moniteur Congolais* n° 21 bis/60 du 19 mai 1960.

¹⁴⁷ Ch. DEBBASCH, « Le Problème Constitutionnel Congolais » in *Revue de Droit Public*, Paris, 1962, p. 25.

Un fait important mérite tout de même d'être signalé à ce niveau : dans le texte de la Loi Fondamentale, aucune référence n'a été faite à la notion de République, et pourtant, devenu indépendant, le Congo devrait s'approprier de certaines valeurs de la République dont notamment, la liberté de s'auto-déterminer ou d'être maître de son destin, l'égalité de traitement et de chance, etc. L'on s'accorde à dire que les Belges caressaient encore l'espoir de voir leur Roi devenir un jour le Chef de l'Etat du Congo pour pérenniser la main mise de la métropole sur le pouvoir et les richesses de l'ancienne colonie. Cette raison est suffisante pour que le terme « République » ne fût pas repris dans le texte de la Loi Fondamentale.

2. *L'impréparation de la classe dirigeante congolaise*

Alors que le colonisateur Belge pensait, selon la formule imaginée par le Professeur Van Bilsen¹⁴⁸, accorder la souveraineté nationale et internationale au Congo dans un délai de trente ans à dater de 1955, les Congolais ne juraient que par une indépendance immédiate et sans condition. C'est dans ce sens qu'il faut situer l'origine et la portée des événements du 4 janvier 1959 qui précipitèrent notamment la tenue d'une Table Ronde réunissant les autorités coloniales et la classe politique congolaise de l'époque.

Ces assises qui se sont tenues du 20 janvier au 20 février 1960 aboutirent à l'adoption d'un certain nombre de résolutions dont celle fixant la date de l'indépendance au 30 juin 1960. Bon nombre d'intellectuels¹⁴⁹ et dirigeants politiques congolais qui souscrivent à cette approche soutiennent que l'essentiel était de se débarrasser du joug colonial, peu importe la manière et les conséquences ultérieures d'une telle décision.

Il en résulte que la Belgique, dont les réticences à l'idée d'une indépendance immédiate étaient perceptibles, fut pratiquement court-circuitée

¹⁴⁸ Lire notamment I. NDAY WEL, *L'histoire du Congo : De l'héritage ancien à l'âge contemporain*, éd. Duculot, Bruxelles, 1997, p.247 ; A.S. MUNGALA, *Le consensus politique...*, op. cit., pp. 50-55.

¹⁴⁹ I. NDAY WEL, *L'histoire du Congo...*, op. cit. p.250 ; A.S. MUNGALA, *Le consensus politique...*, op. cit., p.56.

dans son plan de décolonisation à telle enseigne qu'elle ne s'était pas résolue de préparer suffisamment l'élite congolaise à assumer les responsabilités étatiques une fois l'indépendance obtenue¹⁵⁰.

Cette impréparation fut particulièrement ressentie pendant les premiers mois de la prise du pouvoir par les congolais. Aussi, faute d'une instruction suffisamment élevée et d'une expérience politique avérée, la classe dirigeante de l'époque s'était-elle constituée au tour des associations et partis politiques à coloration tribale et régionale¹⁵¹. On a pu, à cet égard relever que quinze jours après l'indépendance, le Congo a vite sombré dans un chaos indescriptible caractérisé notamment par la mutinerie de la Force Publique, les sécessions du Katanga et du Sud-Kasaï, la désertion forcée de l'administration publique par les européens etc.¹⁵².

Ajoutée à la mauvaise interprétation d'un texte constitutionnel inadapté aux réalités congolaises parce qu'élaboré sur pied de la Constitution Belge de 1831, l'impréparation de la classe dirigeante a été à la base d'une crise politique et institutionnelle dont les effets se font encore sentir jusqu'aujourd'hui. Il s'agit, entre autres, de la décision prise par Joseph Kasavubu de renvoyer le gouvernement que dirigeait Patrice Emery Lumumba¹⁵³ et de la révocation du Chef de l'Etat par le Premier Ministre qui se croyait en droit de démettre le Président de la République dans un régime parlementaire. Ces deux décisions plongèrent le pays dans une situation d'ingouvernabilité.

Il importe d'examiner le contour du texte constitutionnel qui a été à la base de cet imbroglio politique en vue de rechercher les facteurs qui n'ont pas permis d'entrevoir la mise en place des mécanismes assurant l'alternance au pouvoir.

¹⁵⁰ A.S. MUNGALA, *Le consensus politique...*, op. cit., p.57.

¹⁵¹ Idem. Pp. 61 et ss.

¹⁵² Dans ce sens, lire notamment S. TSHIKOJI, *De l'alternance ...* op. cit., pp. 98-99.

¹⁵³ Par l'ordonnance du 5 septembre 1960 in *Moniteur Congolais* n° 40 du 03 octobre 1960.

B. Les caractéristiques de la Loi Fondamentale du 19 mai 1960

La lecture attentive et critique du texte de la Loi Fondamentale relative aux structures du Congo permet de soutenir que cette Constitution qui avait un caractère transitoire n'a prévu aucun mécanisme d'alternance au pouvoir.

1. La Loi Fondamentale est une Constitution transitoire

Elaborée par les deux Chambres du Parlement Belge, la Loi Fondamentale du 19 mai 1960 fut un texte provisoire et transitoire qui devait être remplacé par une Constitution « définitive » élaborée cette fois-ci par les Congolais¹⁵⁴.

Appelée à régenter la vie politique du jeune Etat pendant un laps de temps relativement court (quatre ans), cette Constitution dont l'esprit et la lettre tirent leur origine de la Constitution Belge de 1831 ne pouvait être qu'inadaptée aux réalités congolaises de l'époque en ce qui concerne notamment le régime politique qu'elle avait mise en place.

Aux termes de cette Constitution, le Chef de l'Etat nomme et révoque le Premier Ministre et les ministres¹⁵⁵. Aucun acte du Chef de l'Etat ne peut produire d'effets s'il n'a été contresigné par un ministre qui par ce fait s'en rend responsable¹⁵⁶. Seulement constitué sur base d'une majorité parlementaire, le gouvernement est responsable de la gestion des affaires de l'Etat devant les Chambres qui peuvent le censurer soit collectivement¹⁵⁷, soit individuellement¹⁵⁸.

L'élaboration d'une nouvelle Constitution a été confiée au pouvoir constituant dérivé composé du Chef de l'Etat, de deux Chambres du Parlement National et des Assemblées provinciales¹⁵⁹. Pareille initiative ne pouvait être

¹⁵⁴ Article 3.

¹⁵⁵ Article 22.

¹⁵⁶ Article 20.

¹⁵⁷ Articles 42-45

¹⁵⁸ Article 46.

¹⁵⁹ Articles 4, 99 et 100.

reçue que lorsqu'elle a été adoptée à la majorité de deux tiers des membres composant lesdites Chambres et Assemblées.

Dans la pratique, ces mécanismes ne furent pas déclenchés étant donné la crise politique et institutionnelle créée par la révocation du Premier Ministre par le Chef de l'Etat et la contre révocation de celui-ci par celui-là.

2. L'absence de visibilité de l'alternance au pouvoir

Peu avant la proclamation de l'indépendance, les élections législatives et provinciales furent organisées au Congo du 11 au 25 mai 1960 en application de la Loi du 23 mars 1960¹⁶⁰. C'est à partir de ces élections que fut composé le Parlement de la nouvelle « République », lequel procéda le 24 juin 1960 à l'élection au second tour du scrutin de Monsieur Joseph Kasa-Vubu en qualité du Chef de l'Etat avec 159 voix contre 43 voix obtenues par Bolikango¹⁶¹.

Nulle part dans la Loi Fondamentale du 19 mai 1960, il n'a été prévues des conditions d'accession à la Présidence de la République ni la durée du mandat du Chef de l'Etat. L'article 32 qui organise l'intérim, en cas de vacance ou d'empêchement, à la Présidence de la République ne fait que confirmer la règle. Aux termes de cet article, la vacance à la Présidence de la République est assurée par le Conseil des ministres jusqu'à l'élection d'un nouveau Chef de l'Etat à la majorité de deux tiers des membres composant les deux Chambres du Parlement convoquées à cet effet par le Premier Ministre.

L'absence des mécanismes de visibilité de l'alternance au pouvoir peut notamment trouver une explication dans la vision coutumière que l'on avait du pouvoir politique considéré comme un bien insusceptible de transmission par

¹⁶⁰ BOMANDEKE BONYEKA, *Le parlement congolais sous le régime de la Loi Fondamentale* du 19 mai 1960, PUZ, Kinshasa 1992, p. 246-247

¹⁶¹ Idem.

respect aux règles de jeu démocratique¹⁶². Bien qu'il s'agisse d'une Constitution provisoire qui a un objectif précis, il n'est pas exclu que ce texte contienne des dispositions susceptibles d'assurer la visibilité de l'alternance. Il s'agit notamment la prévision des mécanismes de transmission démocratique du pouvoir, la transparence dans la gestion de la chose publique, l'Etat de droit et la lutte contre l'impunité.

§2. La Constitution du 1^{er} août 1964¹⁶³

Le pouvoir constituant dérivé était, selon la Loi Fondamentale du 19 mai 1960 constitué du Chef de l'Etat, des Chambres Parlementaires et des Assemblées provinciales. Mais à défaut d'une prévision constitutionnelle précise, le délai de l'élaboration de la nouvelle Constitution devait, d'après Victor Djelo, être d'une durée égale à celle de la première législature, soit de quatre ans¹⁶⁴.

Il importe de relever que l'adoption d'une nouvelle Constitution par la voie du référendum n'a pas été prévue par la Loi Fondamentale. Ce procédé d'élaboration et d'adoption de la Constitution ne faisait donc pas partie de l'ordonnancement constitutionnel de l'époque. La convention ou l'assemblée constituante a substitué à ce procédé.

Ainsi, pour comprendre cet état de choses, il sied de présenter le contexte socio-politique de l'élaboration et de l'adoption de la Constitution du 1^{er} août 1964 avant d'examiner la manière dont ce texte a entendu régler la question de l'alternance au pouvoir.

A. Le contexte socio-politique de l'élaboration de la Constitution du 1^{er} août 1964

Imaginée pour se conformer aux exigences de l'article 3 de la Loi Fondamentale et surtout pour mettre fin à la crise politique et institutionnelle

¹⁶² Lire, DJELO EMPENGE O., *L'impact de la coutume...*, op. cit., pp. 40-43.

¹⁶³ *Moniteur Congolais n° spécial* du 05 octobre 1965.

¹⁶⁴ *Idem*, p. 45.

déclanchée dans la soirée du 5 septembre 1960, l'élaboration de la nouvelle Constitution répondait à un double impératif : la mise en place d'un nouvel ordre politique et constitutionnel et la recherche d'un consensus national¹⁶⁵. Elle fut précédée d'une série de rencontres organisées entre acteurs politiques tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Il s'agit de la Conférence de Léopoldville, des assises de Tananarive, de Brazzaville, de Coquilathville ainsi que du conclave de Lovanium¹⁶⁶.

Les assises de Tananarive qui se sont déroulées du 08 au 12 mars 1961 n'ont pas permis la résolution de la crise qui sévissait au pays parce qu'elles ne réunissaient essentiellement que les tendances politiques pro-occidentales dominées par la délégation Tshombiste laquelle était porteuse d'un projet visant la confédération du Congo. Les résolutions de cette conférence n'ont pas recueillies l'unanimité des acteurs politiques et ont orienté les travaux dans le sens voulu par Tshombe¹⁶⁷. Il faut aussi signaler au passif de ces assises, l'absence des lumumbistes qui pouvaient apporter un contre poids aux travaux qui ont évolué pratiquement à sens unique.

Initiées par l'Abbé Fulbert Youlou, l'unique Chef d'Etat étranger présent, les assises de Brazzaville connurent un échec consécutif à la présence d'une seule tendance pro-occidentale que conduisait la délégation Katangaise. La reconnaissance de l'Etat Indépendant du Katanga par le Congo-Brazzaville y était pour beaucoup¹⁶⁸.

Les premières assises de Léopoldville, convoquées pour le 25 janvier 1961, avaient pour objectifs officiels la réforme des structures politiques du Congo, en remettant en cause l'ensemble de ces institutions. Le dossier Tshombe était également sur la table¹⁶⁹. Le rejet par cette conférence de la

¹⁶⁵ DJELO EMPENGE O., « L'évolution politique ... op. cit., p. 140.

¹⁶⁶ A.S. MUNGALA, *Le consensus politique...*, op. cit., p. 71.

¹⁶⁷ Idem, pp.71-73.

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ A.S. MUNGALA, *Le consensus...*, op. cit., pp. 71-72.

forme unitaire de l'Etat, telle que soutenue par les lumumbistes, et l'acceptation du fédéralisme conduisirent à son échec¹⁷⁰.

La conférence de Coquilathville, tenue en avril 1961, n'échappa guère à cette règle parce que composée de mêmes acteurs ayant les mêmes préoccupations politiques.

Il a fallu attendre le conclave de Lovanium, tenu du 25 juin au 02 août 1961 pour parvenir à dégager, sous les auspices des Nations Unies, une large participation de toutes les tendances politiques. Ce conclave avait un double objectif : la restauration de la légalité républicaine et la mise en place d'un gouvernement d'union nationale. Le gouvernement qui en résulta avait reçu comme mission de :

- mettre fin à la rébellion ;
- mettre en place une commission constitutionnelle chargée d'élaborer un projet de Constitution à soumettre au référendum populaire ;
- organiser les élections législatives et présidentielles et;
- réorganiser l'armée en incorporant les anciens cadres des armées sécessionnistes du Sud Kasai et du Katanga.

La mise en place d'une Commission constitutionnelle chargée d'élaborer l'avant projet de Constitution à soumettre au gouvernement d'union nationale n'a pas été prévue. Elle énervait les dispositions des articles 4 et 100 de la Loi Fondamentale modifiée par la Loi du 21 septembre 1963¹⁷¹ alors que le Constituant donnait au Parlement un rôle essentiel dans la procédure d'élaboration et d'adoption de la Constitution¹⁷².

Il importe toutefois de préciser que cette commission fut créée par l'ordonnance n°298 du 24 novembre 1963 et composée de cent douze membres, tous congolais ayant bénéficié de l'expertise onusienne de Monsieur Than et du Juriste Nigérian Alawele.

¹⁷⁰ BOMANDEKE BONYEKA, *Le parlement congolais...*, op. cit., p.249.

¹⁷¹ Cette Loi excluait les provinces de toute participation à l'élaboration de la nouvelle Constitution.

¹⁷² DJELO EMPENGE O., *L'impact de la coutume...*, op. cit., p.141.

Les travaux de cette commission constitutionnelle furent dominés par deux préoccupations apparemment contradictoires : la nécessité d'accéder aux aspirations autonomistes des provinces et la réintégration du Katanga dans l'orbite du Congo en mettant l'accent sur la réunification nationale.

Les conclusions qui résultèrent devraient être soumises au Gouvernement (avec possibilité d'amendement) avant l'étape finale du référendum. Mais craignant que le Gouvernement ne soit amené à modifier sensiblement le texte qu'elle était appelée à rédiger, la commission constitutionnelle émit des réserves quant à cette procédure. Des suspicions naquirent entre les deux institutions. Il fallait apaiser les esprits. Le Chef de l'Etat Kasa-Vubu intervint pour rassurer aux membres de la commission constitutionnelle qu'ils étaient bel et bien les représentants du peuple¹⁷³.

Aussi, les difficultés que connurent le gouvernement Adoula dans le maintien de l'ordre et la sécurité dans le pays ainsi que la crise socio-politique qui en a résulté ont-ils précipité la clôture prématurée des travaux de la commission constitutionnelle¹⁷⁴.

L'essentiel étant fait, le peuple fut consulté pour approuver le texte par un référendum organisé du 25 juin au 10 juillet 1964¹⁷⁵. La nouvelle Constitution, fruit d'un consensus politique, fut promulguée le 1^{er} août 1964.

B. La visibilité ratée de l'alternance au pouvoir

La Constitution du 1^{er} août 1964¹⁷⁶ consacre, le principe de l'alternance au pouvoir en limitant le mandat du Président de la République à cinq ans renouvelable une seule fois¹⁷⁷. Dans la pratique, la visibilité de cette règle connut des ratées consécutives dans la conception du pouvoir et de l'exercice de celui-ci.

¹⁷³ DJELO EMPENGE O., *L'impact de la coutume...*, op. cit., p.141.

¹⁷⁴ Idem, p.142.

¹⁷⁵ IYELEZA M. et alii..., *Les régimes électoraux...*, op. cit., p.33.

¹⁷⁶ *Moniteur congolais* n° spécial du 05 octobre 1964.

¹⁷⁷ Article 55.

1. Dans la conception du pouvoir

La plupart de commentateurs de l'évolution constitutionnelle de la République Démocratique du Congo affirment que la Constitution du 1^{er} août 1964 est la moins mauvaise de toutes les Constitutions que le pays a connues. C'est ainsi qu'à l'occasion de l'élaboration de certaines Constitutions¹⁷⁸, allusion a été souvent faite à ce texte que d'aucuns considèrent comme un patrimoine national et une œuvre à pérenniser.

Fruit d'un consensus national, la Constitution de Luluabourg renferme un certain nombre de valeurs républicaines. Il s'agit de :

- la consécration de la souveraineté populaire par la reconnaissance du peuple comme détenteur originaire du pouvoir qu'il exerce par ses représentants ou par la voie du référendum. Il va de soi qu'aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice¹⁷⁹ ;
- l'instauration d'une démocratie représentative rendant obligatoire la consultation populaire dans le choix de ses représentants¹⁸⁰ ;
- la consécration du principe de l'alternance démocratique au pouvoir avec la limitation du mandat du Président de la République fédérale du Congo élu pour cinq ans et rééligible immédiatement qu'une seule fois¹⁸¹ ;
- la séparation des pouvoirs avec comme point focal l'indépendance du pouvoir judiciaire dévolu aux seuls Cours et Tribunaux. En aucun cas, le pouvoir judiciaire ne pouvait être exercé par les organes du pouvoir législatif ni par ceux du pouvoir exécutif¹⁸² ;
- la répartition équilibrée des compétences entre la République fédérale et les provinces autonomes (Titres III) en vue de garantir et de consolider l'unité nationale dans la diversité caractéristique de la nation congolaise sérieusement mise à l'épreuve par les quatre ans de guerre et de rébellion ;

¹⁷⁸ Il s'agit notamment de l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de la Transition, de la Constitution du 4 avril 2003 ou du projet de Constitution de la République Démocratique du Congo adopté le 13 mai 2005 par l'Assemblée nationale.

¹⁷⁹ Article 3.

¹⁸⁰ Articles 54-56 et 74-75.

¹⁸¹ Article 55.

¹⁸² Article 122.

- la rigidité constitutionnelle consacrée par la difficile perméabilité des dispositions constitutionnelles souvent violées par les dirigeants¹⁸³ ;
- l'affirmation de l'autorité du Président de la République fédérale sur les autres membres du Gouvernement¹⁸⁴ qui étaient directement et politiquement responsables devant lui¹⁸⁵.

Aussi, tirant les leçons du conflit ayant opposé en 1960 le Chef de l'Etat et le Premier Ministre, le constituant du 1^{er} août 1964 a, malgré la consécration du bicéphalisme de l'exécutif, renforcé les prérogatives du Président de la République au point d'en faire le véritable Chef de l'Exécutif Central. Outre le fait qu'il fixe le cadre de l'action du gouvernement et veille à son application¹⁸⁶, le Président de la République a reçu pouvoir de nommer et de révoquer le Premier Ministre et les Ministres¹⁸⁷ alors que les Chambres du Parlement conservaient le pouvoir d'investir ou non le gouvernement nommé par le Chef de l'Etat¹⁸⁸.

Il en résulte que la Constitution de Luluabourg a procédé à une répartition déséquilibrée de pouvoir au sein de l'Exécutif en même temps qu'elle a donné la preuve de la visibilité ratée de l'alternance au pouvoir. Ainsi, le fait d'autoriser au Président de la République de légiférer sous forme de décret-loi¹⁸⁹ en lieu et place du Parlement alors en constitution, traduit la volonté du Constituant de faire de celui-ci autant le législateur ordinaire que le Chef de l'Exécutif suprême.

Par ailleurs, certains articles de la Constitution se sont révélés contradictoires à la conception républicaine du pouvoir dans les rapports entre le Chef de l'Etat et le Premier ministre. Il s'agit notamment des dispositions qui accordent la plénitude de l'action politique à un Chef de l'Etat¹⁹⁰, pourtant élu au suffrage indirect.

¹⁸³ Articles 4 alinéa 3, 175-177.

¹⁸⁴ Article 62 et 68.

¹⁸⁵ Article 69.

¹⁸⁶ Article 54 alinéa 4.

¹⁸⁷ Article 65.

¹⁸⁸ Article 66.

¹⁸⁹ Article 183.

¹⁹⁰ Articles 56, 62, 65, 66 et 67.

La Constitution du 1^{er} août 1964 pose par ailleurs le principe de la désignation du Président de la République par « un corps électoral composé des membres du Parlement et des délégués du district fédéral de Léopoldville qui votent dans la capitale ainsi que des membres des Assemblées provinciales qui votent chacun au chef-lieu de la province qu'il représente »¹⁹¹.

L'élection au suffrage indirect du Président de la République contraste paradoxalement avec les prérogatives quasi excessives accordées à cette institution par la Constitution notamment dans la direction et le contrôle de la politique étrangère¹⁹², la nomination et la révocation du Premier Ministre et des autres membres du gouvernement fédéral¹⁹³, l'investiture des gouverneurs qui sont ses représentants en provinces¹⁹⁴ et la détermination de la politique et du programme du gouvernement¹⁹⁵.

En outre, la Constitution de Luluabourg a soulevé un problème important lié à l'exercice par le Président de la République des prérogatives contenues dans les dispositions des articles 54, 60, 69, 90, 91 et 96. On peut à ce sujet se demander s'il ne fallait pas attendre l'élection d'un nouveau Président de la République pour voir ces dispositions constitutionnelles être mises en application.

Le moins que l'on puisse dire au regard de la façon dont ces prérogatives ont été exercées par Joseph Kasa-Vubu, c'est qu'on a assisté aux violations répétées¹⁹⁶ de la Loi-Fondamentale du 19 mai 1960 et de la Constitution du 1^{er} août 1964 par un Chef de l'Etat dont l'effritement de la légitimité était perceptible¹⁹⁷.

¹⁹¹ Article 56 alinéas 1, 2, 3 et 4.

¹⁹² Article 58.

¹⁹³ Article 62.

¹⁹⁴ Article 63.

¹⁹⁵ Article 67.

¹⁹⁶ Tels la révocation du Premier ministre Lumumba, les ajournements prolongés des chambres et la signature de décrets-lois constitutionnels non prévus par la Loi Fondamentale du 19 mai 1960.

¹⁹⁷ Lire notamment DJELO EMPENGE O., *L'évolution politique* ... op. cit., pp. 140-141.

De toute manière, le régime politique mis en place par la Constitution de Luluabourg n'était pas adapté à la mentalité congolaise de l'époque : c'était, à vrai dire un régime hybride renfermant les éléments du régime présidentiel¹⁹⁸ avec des incursions des mécanismes parlementaires¹⁹⁹ sans que ceux-ci ne donnent lieu à la censure du gouvernement. La tendance présidentialiste de ce régime s'était faite remarquée par l'éthos du Président Kasa-Vubu qui a fait de la coutume le mode d'exercice de son pouvoir au mépris du sacro-saint principe de la séparation des pouvoirs et partant de la notion d'Etat de droit.

2. *Au niveau de l'exercice du pouvoir*

A l'issue du conclave de Lovanium, un gouvernement d'union nationale avait été mis en place avec comme mission essentielle la fin de la rébellion, la réorganisation de l'armée, la mise en place d'une commission constitutionnelle chargée d'élaborer un projet de constitution à soumettre au référendum populaire et l'organisation des élections législatives et présidentielles²⁰⁰.

Dans la perspective de ces élections, deux regroupements politiques virent le jour : Il s'agit de la Conférence Nationale du Congo (CONACO) favorable à Moïse Tshombe et le Front Démocratique du Congo (FODECO) acquis au duo Kasa-Vubu – Adoula.

A la suite des élections législatives tenues du 18 au 30 avril 1964, les partisans de Moïse Tshombe sortirent vainqueurs²⁰¹. Nommé Premier Ministre, Tshombe dont l'image dépassait (au vu de sa popularité et du soutien extérieur dont il bénéficiait) celle du simple coordonnateur de l'Exécutif, cumulait les portefeuilles des affaires étrangères, du plan, du commerce extérieur, du travail et de l'information²⁰².

¹⁹⁸ Articles 62 et 65.

¹⁹⁹ Articles 66-67.

²⁰⁰ DJELO EMPENGE O., *L'impact de la coutume...*, op. cit., p.151.

²⁰¹ A. S. MUNGALA, *Le consensus politique...*, op. cit., p.32.

²⁰² Lire dans ce sens, *Congo 1965 : analyses et documents relatifs au processus qui a conduit à la fin du gouvernement de Moïse Tshombe*, Dossier CRISP, Bruxelles, 1965, p. 5.

Cet excès de pouvoir attribué au Premier Ministre mit en évidence que sa situation politique ne correspondait pas à l'image que le Chef de l'Etat se faisait de lui. C'est en considération de cette situation que les partisans du Premier Ministre firent entendre que la conception étroite du rôle confié au Chef du gouvernement conduirait à une impasse, si on n'envisageait pas une nouvelle redistribution des compétences au sein de l'exécutif, en vue de garantir le maintien du bipôle Kasa-Vubu - Tshombe tel que souhaité par les Etats-Unis d'Amérique et le gouvernement Belge²⁰³.

Assuré de sa majorité au Parlement et du soutien extérieur, le Premier Ministre ne tardera pas à dévoiler ses véritables intentions : la reconquête militaire du pays avec l'appui des mercenaires et gendarmes katangais et l'exercice d'un pouvoir sans partage avec la collaboration de ses anciens experts étrangers²⁰⁴. Avec cet appui, le Premier Ministre alla à la conquête de la magistrature suprême que convoitait également le Chef de l'Etat. Un conflit était ainsi déjà ouvert entre les deux.

Aussi, Joseph Kasa-Vubu décida-t-il de révoquer, le 13 octobre 1965, le Premier Ministre²⁰⁵ dans un message qu'il adressa le 10 octobre 1965 aux deux chambres réunies en Congrès. Entre-temps, Evariste Kimba qui fut désigné le 17 octobre 1965 formateur d'un nouveau gouvernement n'a pu obtenir l'investiture des chambres réunies le 4 novembre 1965²⁰⁶.

Devant l'obstination du Chef de l'Etat de reconduire Kimba comme formateur du gouvernement et le refus des chambres d'entériner une telle décision, le Haut Commandement militaire intervint le 24 novembre 1965 pour neutraliser les protagonistes, mais aussi pour confier la direction du pays au Lieutenant Général Joseph Désiré Mobutu.

²⁰³ *Congo 1964*, Dossiers CRISP, Bruxelles, 1964, p. 198.

²⁰⁴ *Idem*, p. 196.

²⁰⁵ Article 65.

²⁰⁶ A. S. MUNGALA, *Le consensus politique...*, op. cit., p.33.

SECTION 2 : LA REPUBLIQUE SANS ALTERNANCE

D'aucuns affirment que la deuxième République est née avec la prise du pouvoir par le Haut commandement militaire. Mais au lendemain du coup d'Etat intervenu le 24 novembre 1965, on a assisté à une volonté affichée vers la concentration et la personnalisation du pouvoir au profit du Chef de l'Etat. La démarche obéissait, selon Victor Djelo, à un impératif politique majeur, à savoir la transformation de la structure de l'exécutif en faveur du Président de la République pour en faire un organe central d'impulsion et de décision politique et l'affaiblissement du législatif dans son rôle d'organe de contrôle de l'action gouvernementale²⁰⁷.

Aussi, alors que la Constitution du 1^{er} août 1964 prévoyait un exécutif bicéphale, le nouveau chef de l'Etat prit-il en date du 27 octobre 1966 une ordonnance-loi n°66-612²⁰⁸ aux termes de laquelle il supprima le poste du Premier Ministre avec comme conséquence que les attributions dévolues à cette institution furent exclusivement exercées par le Président de la République.

S'agissant des rapports entre le Gouvernement et le Parlement, il y a lieu de signaler que trois textes pris par le Président de la République lui ont conféré les prérogatives du législateur ordinaire. Il s'agit de :

- l'ordonnance-loi n° 65-7 du 30 novembre 1965²⁰⁹ accordant des pouvoirs spéciaux au Président de la République de prendre, pour une durée indéterminée, par ordonnance-loi des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ;
- l'ordonnance - loi n°66-92 bis du 7 mars 1966²¹⁰ conférant au Président de la République le pouvoir de légiférer et le Parlement n'était qu'informé des mesures prises par le chef de l'exécutif ;
- l'ordonnance – loi n°66-621 du 21 octobre 1966²¹¹ restituant au Parlement son pouvoir de législateur ordinaire, le Président de la République l'exerçant de manière exceptionnelle et en cas d'urgence.

²⁰⁷ DJELO EMPENGE O., *L'impact de la coutume...*, op. cit., p66.

²⁰⁸ *Moniteur Congolais n° 1*, 1967, p. 3.

²⁰⁹ *Moniteur Congolais n° 1*, 1966, p. 2.

²¹⁰ *Moniteur Congolais n° 7*, 1966, p. 159.

²¹¹ *Moniteur Congolais n° 1*, 1967, p. 2.

Le moins que l'on puisse dire, à ce sujet, est que ces ordonnances-lois violaient la Constitution du 1^{er} août 1964. Aucune instance, à part leur initiateur, ne pouvait vérifier leur régularité ni s'y opposer. Il en est résulté un monolithisme politique qui a duré plus de trois décennies.

§1. Le monolithisme politique

Les premières mesures prises par le pouvoir militaire ont donné la preuve de la nouvelle orientation constitutionnelle et politique dans le Pays : faire du Chef de l'Etat un personnage clé concentrant les pouvoirs exécutif et législatif. La suprématie présidentielle a été ainsi caractérisée par la dévolution du Gouvernement au Chef de l'Etat et l'absence des moyens de contrôle de l'exécutif par le législatif.

A. La suprématie présidentielle

La Constitution du 1^{er} août 1964 instituait à son article 53 un bicéphalisme de l'exécutif composé d'un Président de la République et d'un Gouvernement dirigé par un Premier Ministre. Cette institution fut supprimée par la déclaration du Haut commandement militaire qui consacra le monocéphalisme de l'exécutif et l'effacement du Parlement.

1. A l'égard du Gouvernement

Le monocéphalisme de l'exécutif vit le jour avec l'ordonnance n°66-612 du 27 octobre 1966 conférant au Président de la République les pouvoirs traditionnellement dévolus au Premier Ministre. Depuis lors, la détermination et la conduite de la politique de la Nation revenait au Chef de l'Etat qui fixe l'action du Gouvernement et veille à son application.

S'agissant de la source du pouvoir, il est intéressant de faire l'exégèse des certaines dispositions de la Constitution du 24 juin 1967²¹² par rapport à celles consacrées pour la même matière par la Constitution du 1^{er} août 1964. Alors que la source du pouvoir demeure le peuple aux termes de l'article

²¹² *Moniteur Congolais* n° 14 du 15 juillet 1967.

3 de la Constitution dite Luluabourg, l'article 30 du même texte consacre le multipartisme intégral. S'inscrivant dans la logique du pluralisme politique de sa devancière, la Constitution du 24 juin 1967 pose néanmoins le principe d'un bipartisme virtuel à son article 4 lorsqu'il dispose que « les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Il ne peut être créé plus de deux partis politiques dans la République »

Dans la pratique du pouvoir en revanche, les choses ne se sont pas déroulées comme prévues par la Constitution. Le Mouvement Populaire de la Révolution dont la naissance remonte au 20 mai 1967 et donc avant la mise en place de la Constitution du 24 juin 1967 va régenter toute la vie politique du Pays. Réuni en congrès extraordinaire du 21 au 23 décembre 1970, ce parti de fait va réorienter l'ossature constitutionnelle de la République en recommandant la modification de l'article 4 de la Constitution.

Aussi, par une révision constitutionnelle intervenue le 23 décembre 1970, le Mouvement Populaire de la Révolution devenait-il non seulement la source du pouvoir et de légitimité, mais aussi le seul parti politique et la première institution de la République Démocratique du Congo (article 19 bis). Cette révision constitutionnelle consacra ainsi la suprématie du « parti national » et partant de son chef sur d'autres institutions, particulièrement le Gouvernement relégué au rang de protocole.

La prééminence présidentielle a atteint son paroxysme avec la révision constitutionnelle intervenue le 15 août 1974²¹³. Aux termes de cette constitution, « le peuple zaïrois est organisé au sein du Mouvement Populaire de la Révolution²¹⁴ ». Bien qu'émanant du peuple, le pouvoir est exercé par le Président du parti qui est de droit Président de la République avec le concours des organes du parti unique²¹⁵.

²¹³ IYELEZA M., *Recueil des textes constitutionnels de la République du Zaïre : du 19 mai 1960 au 28 avril 1991*, éd. ISE Consult, Kinshasa, 1991, p.101.

²¹⁴ Article 8.

²¹⁵ Article 5.

Devenu par la volonté du Constituant Président de la République, le Président du Mouvement Populaire de la Révolution détenait la plénitude de l'exercice du pouvoir et présidait aussi bien le Congrès, le Bureau politique, le Conseil législatif, le Conseil exécutif que le Conseil judiciaire²¹⁶.

Quant aux membres du Gouvernement, ils sont discrétionnairement choisis par le chef de l'Etat et chef du Gouvernement en tenant compte de leurs engagements aux idéaux du parti. Ils répondent de leurs actes devant le Président du Mouvement Populaire de la Révolution²¹⁷ qui les nomme et les révoque²¹⁸ à sa guise.

2. *Vis-à-vis du Parlement*

La lutte pour la suprématie présidentielle à l'égard du Parlement remonte à la Loi Fondamentale du 19 mai 1960. Alors que dans ce texte l'ajournement des chambres²¹⁹ ne peut excéder le terme d'un mois ni être renouvelé dans la même session sans l'assentiment des chambres²²⁰, le Chef de l'Etat Kasa-Vubu s'était singulièrement investi dans les ajournements répétés et inconstitutionnels²²¹ des chambres lorsque celles-ci n'étaient pas d'accord sur sa manière de conduire les affaires de l'Etat. Que l'on se rappelle, à cet égard, l'ajournement des chambres à la suite du refus d'entériner le maintien du gouvernement Ileo en remplacement de celui que dirigeait Patrice Emery Lumumba²²².

De même, la dissolution des chambres²²³ ne pouvait être prononcée par le Chef de l'Etat qu'après délibération en conseil des Ministres et l'accord d'une de deux chambres au moins, accord acquis à la majorité de deux tiers des

²¹⁶ Article 30.

²¹⁷ Article 65, alinéa 2.

²¹⁸ Article 39, alinéa 2.

²¹⁹ Article 31.

²²⁰ Article 70.

²²¹ Tels les décrets-lois du 14 septembre 1960 clôturant précipitamment la session des chambres (intervenu entre les mois d'août et septembre 1960) et du 29 septembre 1960 ajournant pour une durée indéterminée les chambres

²²² BOMANDEKE BONYEKA, *Le parlement congolais...*, op. cit., p.286.

²²³ Article 32.

membres présents²²⁴. Dans ce cas, l'acte de dissolution doit contenir la convocation des électeurs dans les trois mois et les deux chambres dans les quatre mois²²⁵.

Par ailleurs, même si la dissolution n'a pas été prévue par la Constitution de Luluabourg, on a vu le Président de la République mener une lutte acharnée contre l'institution « Parlement » au point d'empiéter sur ses compétences constitutionnelles. Il suffit de rappeler, à cet égard, que le refus des chambres d'investir le gouvernement Kimba a amené le Chef de l'Etat à passer outre cette décision en présentant, pour la deuxième fois, le même gouvernement à l'investiture parlementaire ; comme pour dire que le refus des chambres ne le liait pas.

La tendance à l'émiettement des pouvoirs du Parlement va se renforcer avec les ordonnances -lois n°65-7 du 30 novembre 1965 et 66-92 bis du 7 mars 1966 précédemment analysées. Même si l'ordonnance -loi n°66-621 du 21 octobre 1966 restituait au Parlement le pouvoir de légiférer, cette prérogative ne fut pas exercée jusqu'à l'effacement de l'institution en tant qu'organe de contrôle de l'exécutif par la Constitution du 24 juin 1967. Dans ce texte, en effet, aucun mécanisme de contrôle du Gouvernement dépendant directement du Président de la République²²⁶ ne fut prévu.

La suprématie présidentielle sur le Parlement va atteindre son point culminant avec la révision constitutionnelle du 15 août 1974. Ainsi, aux termes de ce texte, le Président du Mouvement Populaire de la Révolution exerçait le pouvoir de légiférer avec le concours du Conseil Législatif²²⁷. Dans ce cas, le Parlement dont le rôle était très affaibli ne servait que comme une caisse de résonance des décisions présidentielles²²⁸. C'est en vain que l'on cherchera le

²²⁴ Article 71.

²²⁵ Article 72, alinéa 2.

²²⁶ Articles 29 et 31.

²²⁷ Article 37.

²²⁸ Lire aussi E. BOSHAB, « Quelles institutions pour la troisième République » in *Diagnostic*, Vol. 1, n°00, avril-juin, 1992, pp.11-12.

fondement juridique de la décision présidentielle de 1976 nommant certains membres du Parlement qui auraient dû être élus conformément aux dispositions de la Constitution²²⁹ :

Obstacle au phénomène de l'alternance au pouvoir, le monolithisme politique et constitutionnel apparaît comme une volonté affirmée du Constituant d'accroître l'équation personnelle du Président Mobutu qui ne cherchait que la personnalisation de son pouvoir. Seulement, cette entreprise va vite être mise à l'épreuve par les deux guerres du Shaba (de 1977 et 1978), l'asphyxie du système politique et la crise socio-économique.

Aussi, s'adressant aux corps constitués le 1^{er} juillet 1977, le Chef de l'Etat affirmait-il que « la voix du peuple était souvent étouffée et qu'elle risquait de se faire entendre trop tard »²³⁰. Ce discours qui comporte un élément psychologique de taille à savoir l'absence de confiance dans les rapports entre les gouvernants et les gouvernés et l'effritement de la légitimité au sein du Mouvement Populaire de la Révolution, va amener le Chef de l'Etat à entreprendre une action de charme en direction de la communauté internationale par l'annonce de la libéralisation de la vie politique.

Les élections restaient la seule voie pour déconstruire le climat politique et social déjà tendu. Elles vont être organisées dans la perspective de la reconquête d'une légitimité mise à dures épreuves. Mais la libéralisation politique ne sera effective qu'avec la révision constitutionnelle du 15 août 1978.

A la faveur de cette loi constitutionnelle qui avait, tout de même, restitué au Parlement son pouvoir de contrôle sur le Gouvernement²³¹, les députés élus vont se livrer à des interpellations des membres du gouvernement et des responsables des entreprises et services publics.

²²⁹ Articles 52-53.

²³⁰ Lire *Salongo n° spécial* du 1^{er} juillet 1977, cité par Djelo, l'impact ... op. cit., p. 181.

²³¹ Article 84.

Dans cette perspective, et faisant un bilan du processus de libéralisation politique devant le Conseil législatif le 4 février 1980, le Chef de l'Etat relevait, en ce qui concerne les commissaires politiques, que « Sans chercher à établir des responsabilités si nous réfléchissons bien, nous avons été, nous-mêmes, pris au piège du système institué par la composition des membres du Bureau Politique, c'est-à-dire l'élection. Dans une élection, disait-il, tout le monde peut passer, c'est l'électorat maître du jeu qui apprécie le candidat en fonction de toutes sortes de critères qui lui sont propres. Dès lors, il s'est créé une situation anachronique qui fait que le Président de la République a parfois le sentiment d'être plus un Président Délégué Général qu'un Chef de l'Etat lors de certaines réunions du Bureau Politique »²³².

A propos des Commissaires du peuple, le Chef de l'Etat notait ce qui suit : « Malheureusement, je dois aussi vous mettre en garde contre un mauvais courant qui semble gagner le milieu parlementaire. En effet, d'aucuns voudraient utiliser le Parlement non pas pour servir mais pour se servir, c'est-à-dire vider des rancœurs personnelles et procéder à certains règlements de compte »²³³.

S'agissant de la démocratisation des institutions, le Président de la République précisait qu'« Un commissaire du peuple déclarait publiquement sans rire que le Conseil Exécutif apprenait à voler aux citoyens zaïrois, un autre, emporté lors de toutes premières interpellations, dans une verve ou un élan oratoire remarqué disait du haut de la tribune du Conseil législatif que le Pays est mal géré. Il est dès lors inadmissible que les Commissaires d'Etat qui sont responsables devant le seul Président de la République fassent l'objet des interpellations sans que le Chef de l'Exécutif n'en soit préalablement avisé ».

De ce discours, on peut retenir que le Chef de l'Etat a remis en question le principe des élections comme fondement de l'alternance au pouvoir.

²³² *Comptes Rendus Analytiques* du Conseil Législatif n° 153, p. 16.

²³³ Idem.

A la place, il lui a préféré la nomination sous-tendue par le principe de l'unité de commandement. A deux reprises, la Constitution fut modifiée le 19 février 1980 et le 25 novembre 1980²³⁴. Le but poursuivi par ces deux révisions était de freiner l'élan démocratique pour renforcer le rôle dirigeant du Parti avec comme conséquence l'affaiblissement du Parlement comme organe de contrôle de l'exécutif.

B. L'affaiblissement des moyens de contrôle

Etant donné que le Parlement était devenu très remuant dans les interpellations qui risquaient d'atteindre le sommet, il fallait lui opposer un organe politique puissant capable de le contenir et de canaliser ses actions. La création du Comité Central par la révision constitutionnelle de 1982²³⁵ s'inscrit donc dans une logique de contre poids aux allures parlementaires de la législature issue des élections de 1977²³⁶.

Le désir de freiner l'élan parlementaire peut être justifié sur le plan aussi bien politique que juridique.

1. Sur le plan politique

L'affaiblissement des moyens de contrôle parlementaire sur l'action de l'exécutif tient au refus manifeste affiché par le gouvernement de rendre compte de la gestion de la chose publique, de sorte que tout va être mis en place pour anéantir toute idée de contrôle. Bien qu'organisées dans le cadre du rôle dirigeant du Parti, les élections législatives de 1987 vont donner une opportunité aux Commissaires du peuple de renouer avec les interpellations des membres du Gouvernement. L'exercice des prérogatives constitutionnelles de contrôle parlementaire va, comme il fallait s'y attendre, être buté à la farouche opposition du Chef de l'Etat qui y mettra immédiatement fin²³⁷.

²³⁴ *Journal Officiel n° 1* du 1^{er} janvier 1981.

²³⁵ Lire *Journal Officiel n° 1* du 1^{er} janvier 1983.

²³⁶ DJELO EMPENGE O., L'impact de la coutume, op.cit, p127.

²³⁷ IMBAMBO- LA- NGANYA, *Le contrôle parlementaire sur l'activité du Gouvernement en République Démocratique du Congo depuis le 30 juin 1960 jusqu'à nos jours*, thèse de doctorat en Droit public, Université de Kinshasa, 2005, pp. 230-235.

C'est dans ce cadre qu'il faut situer la décision prise en date du 20 août 1987, par le Comité Central, de procéder au transfert du contentieux électoral de la Cour Suprême de Justice à son niveau au mépris des dispositions de la Constitution²³⁸. Cette décision était devenue non seulement obligatoire mais surtout exécutoire en ce que le Président de la République fut amené à sa concrétisation, par la signature de l'ordonnance-loi n°87/042 du 28 août 1987 qui opérait effectivement ce transfert des compétences²³⁹.

On peut affirmer avec Victor Djelo que cette mesure fait suite aux irrégularités constatées dans l'organisation de ces élections où certains membres du Comité Central chargés de leur supervision et surveillance se seraient compromis par la corruption²⁴⁰. Et pour éviter que la crédibilité de l'institution ne soit mise en cause par la Haute Cour, il eut fallu anticiper par l'intervention d'un organe politique dans les attributions d'un organe juridictionnel.

La révision constitutionnelle du 31 décembre 1988²⁴¹ ne fit que constitutionnaliser les violations répétées mais non sanctionnées de la Constitution. Ainsi, au lieu d'être au service de la démocratie, le constitutionnalisme congolais a contribué à l'exercice autoritaire du pouvoir par la mise en quarantaine des mécanismes de contrôle favorables à l'alternance au pouvoir.

2. Sur le plan juridique

Prévus par la Loi Fondamentale du 19 mai 1960²⁴², le contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement disparaîtra de l'ordre constitutionnel du Congo de 1964 à 1978. La raison principale de cette éclipse, mieux de ce brouillage tient au refus par l'Exécutif d'accepter la présence des contrepoids.

²³⁸ Article 103, alinéa 2.

²³⁹ *Journal Officiel* n° 3 du 1^{er} février 1988, p. 24.

²⁴⁰ DJELO EMPENGE O., *L'impact de la coutume...*, op. cit., p.130.

²⁴¹ *Journal Officiel* n° 1 du 1^{er} février 1989.

²⁴² Articles 42-46.

Bien que prévu par la Constitution, le contrôle parlementaire n'a cependant pas été effectif faute de sanctions. Aussi, les interpellations des membres du gouvernement intervenues en 1988 et 1990²⁴³ n'ont-elles entraîné aucune sanction. Le Président de la République s'était érigé, par son interventionnisme, en obstacle empêchant par là-même le Parlement de remplir convenablement sa mission. Il s'ensuivit donc un écart criant entre la règle constitutionnelle et la réalité politique réfractaire à tout contrôle d'un organe indépendant²⁴⁴.

C'est dans ce cadre que le Président Mobutu entreprit de procéder progressivement à la révision de la Constitution en vue de renforcer son autorité sur les autres organes de l'Etat surtout ceux dont les membres sont élus afin de s'assurer qu'aucun contrôle de l'exécutif ne peut se faire sans son accord. Entre-temps le vent de la perestroïka qui venait de gagner l'Union Soviétique et certains pays de l'Europe de l'Est commençait à faire ressentir ses effets en Afrique où le monolithisme politique cohabitait difficilement avec la volonté de démocratiser les institutions politiques.

Le pouvoir du Président Mobutu a été caractérisé par deux faits marquants la négation de l'alternance : le refus d'organiser les élections libres et pluralistes garantissant la rotation démocratique des dirigeants et l'absence des vertus fondatrices de la gouvernance institutionnelle. Aussi, l'annonce le 24 avril 1990 de l'ouverture politique fut-elle chaleureusement saluée par une population meurtrie par plus de trois décennies d'exercice autoritaire, et sans partage, du pouvoir.

Les espoirs suscités par le discours présidentiel seront vite transformés en un pessimisme devant les tergiversations et l'absence de volonté manifeste du pouvoir alors en place de conduire le pays aux élections pluralistes,

²⁴³ IMBAMBO-LA-NGANYA, *Le contrôle parlementaire...*, op. cit., p.245.

²⁴⁴ Lire dans ce sens, L. Du Bouis et G. Peiser, *Droit Public*, 16^{ème} éd. Memento Dalloz, Paris, 2003, pp. 3-4.

démocratiques et transparentes. De sorte que la transition initialement prévue pour deux ans s'était prolongée jusqu'à l'infinie faisant ainsi de la République Démocratique du Congo un pays à la recherche permanente d'un équilibre dans le fonctionnement de ses institutions.

Il s'en est suivi un déficit de démocratie et une absence de culture politique favorable à l'alternance. Cet état de chose contraste singulièrement avec un discours des hommes politiques réclamant à cors et à cri les élections alors qu'aucune volonté politique clairement exprimée n'est mise en évidence pour concrétiser ses intentions²⁴⁵.

Faute d'avoir organisé les élections à même d'amener à la nouvelle légitimité du pouvoir, les hommes politiques congolais se sont complais dans la pratique du recours aux arrangements politiques particuliers pour régenter la vie publique.

§2. Le recours aux arrangements politiques particuliers pour régenter la vie publique

Au Congo-Kinshasa, l'environnement qui suivit l'annonce, le 24 avril 1990, du processus de démocratisation opposa deux tendances politiques autour de la conduite et de la gestion de la transition. Il s'agit, pour rappel, de deux familles politiques regroupées autour des « Forces Politiques du Conclave » et de l'« Union Sacrée de l'Opposition Radicale et Alliés ». Il s'en est suivie une bipolarisation constitutionnelle²⁴⁶ de la vie politique excluant toute tendance centriste.

Mais la crise de confiance entre acteurs politiques a immédiatement donné lieu à une crise politique relative au partage du pouvoir pendant la transition, ouvrant ainsi la porte à la mise en veilleuse du processus

²⁴⁵ Lire dans ce sens, J.L. ESAMBO et C. MAKEPA, Les exigences... op. cit., p. 61.

²⁴⁶ Article 56 et 78 de l'Acte Constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994.

démocratique et à l'avènement au pouvoir de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo.

Le blocage du fonctionnement du système « afdélien » a substitué à la libération une guerre dite d'agression mettant ainsi la classe politique congolaise devant l'impératif de la mise en place d'un nouvel ordre politique et institutionnel à travers la signature d'un accord politique consensuel.

Dans cette perspective, on peut affirmer que tout au long de sa longue transition, la République Démocratique du Congo n'a offert aucun mécanisme d'alternance démocratique au pouvoir. Il importe d'étudier ce phénomène à travers des périodes significatives.

A. Pendant la première transition

Depuis avril 1990, alors que l'opposition cherchait à en finir avec un régime qu'elle qualifiait de dictatorial, celui-ci ne lésinait nullement sur les moyens de se maintenir au gré de toute pression contingente. Mais de part et d'autre, on semblait s'accorder sur un élément : le changement, quand bien même chaque camp donnait au concept sa propre signification.

La deuxième République n'aurait pas pu être déniée et remise en question si le régime politique qu'elle avait mis en place n'avait pas décelé en lui-même des profondes contradictions. Il est, à cet égard, intéressant de rappeler que depuis l'indépendance, l'évolution politique au Congo semble être marquée par l'existence des forces centripètes luttant constamment contre les forces centrifuges.

Cet état de choses a été amplifié par la nécessité du positionnement politique sous les décombres du discours du 24 avril 1990 faisant apparaître la bipolarisation de l'espace politique. Avec celle-ci, on a assisté notamment à une

crise de confiance entre acteurs politiques, ce qui marqua un coup dur sur le processus démocratique²⁴⁷.

1. La bipolarisation de la classe politique

La question du renouvellement ou non de la classe politique congolaise continue à défrayer, aujourd'hui plus qu'hier, la chronique. De l'élite dirigeante à l'homme de métier en passant par l'intellectuel, le débat sur la question ne semble pas avoir été épuisé. Il ne se passe pas en effet un jour sans que les médias officiels ou privés ne déplorent le comportement des hommes politiques congolais accusés à tort ou à raison, de manquer la culture de responsabilité. Et quand l'homme de la rue s'en mêle, il y a de quoi se demander si notre pays a une classe politique.

Constituée d'un ensemble d'acteurs politiques relevant des institutions publiques, des partis politiques, des groupes d'opinions et de la société civile, la classe politique anime la vie politique d'un pays à un moment donné. Le problème de renouvellement de la classe politique a pris au Congo une allure cyclique surgissant et rebondissant au gré des circonstances²⁴⁸. C'est ainsi qu'à l'annonce du discours du 24 avril 1990, la classe politique s'était immédiatement transformée en une arène constituée des personnalités favorables ou non au changement de l'ordre politique et juridique établi.

Aussi, face à la décomposition de l'Etat et à la déconstruction de ses institutions politiques qui s'accéléraient à un rythme infernal, les partis politiques ont-ils paru comme un instrument indispensable à la lutte démocratique du pouvoir. Evariste Boshab relève, à juste titre que dans leur organisation tout comme dans leur fonctionnement, la plupart de partis politiques qui ont poussé comme des champignons dans une clairière, ont

²⁴⁷ J.L. ESAMBO « Le contexte socio-politique congolais, repères historiques et forces en présence : de la guerre dite de la libération à l'Accord Global et Inclusif » in *La Nouvelle Constitution de la Transition de la République Démocratique du Congo : aspects juridiques, politiques, économiques et socio-culturels*, Kinshasa, 2003, pp. 12-22.

²⁴⁸ Lire dans ce sens, MULENDA KIPOKE, « Classe politique congolaise : enjeux et mécanisme de renouvellement », in *Alternative* n° 008-009/2002, Kinshasa, p. 20.

constitué et continuent à constituer des véritables obstacles à l'éclosion d'une culture démocratique en République Démocratique du Congo ²⁴⁹.

Ces partis politiques qualifiés par l'auteur des « partis fossilisés » dont l'existence et la durée de vie sont liées à celles de leurs fondateurs n'ont tenu aucun congrès électif pour désigner leurs dirigeants souvent autoproclamés mais qui prétendent enfanter artificiellement la démocratie sans en avoir été élus. ²⁵⁰

Faisant un réquisitoire des partis politiques congolais, Evariste Boshab note « qu'au lieu de prêcher des nouvelles méthodes et des vertus démocratiques dans l'exercice du pouvoir et la manière de gouverner le pays, ces partis circonstanciés, créés pour la plupart pour participer aux grandes rencontres politiques où s'opère la redistribution des privilèges, ont favorisé la décomposition – récomposition de l'espace politique à la faveur du double phénomène du Président Fondateur et de la patrimonialisation du pouvoir » ²⁵¹. Constitués dans ces circonstances, ces partis politiques ne peuvent être porteurs d'un projet de société alternatif, l'une des clés majeures à la refondation d'un Etat concordataire ²⁵². C'est ainsi que le recours au phénomène de la bipolarisation a été envisagé pour tempérer les effets néfastes et parfois imprévisibles d'une avalanche incontrôlée des formations politiques.

Mais l'option en faveur de la bipolarisation de l'espace politique comme prélude à la résolution de la crise multiforme que connaît le pays depuis plusieurs décennies fut levée dans un contexte socio-politique fort agité. Il s'agit d'un contexte truffé des tensions et des contestations d'un pouvoir par une opposition de plus en plus exigeante. Cette option fut également justifiée par les divergences de vues sur l'ordre institutionnel de la transition qui devait être fondé autant sur la non conflictualité que sur le partage équitable et équilibré du pouvoir. Les défenseurs de la bipolarisation lui donnent le crédit de vouloir

²⁴⁹ E. BOSHAB, *La République Démocratique du Congo...*, op. cit., pp. 1-5.

²⁵⁰ Idem, pp 21, 54 et 59

²⁵¹ Ibidem, p.6.

²⁵² E. BOSHAB, *Sur le chemin du dialogue intercongolais. Quelques pistes pour la refondation de l'Etat concordataire*, éd. Médias pour la paix, Kinshasa, 2000, p. 10.

faciliter les négociations dans un espace où les partis politiques naissent et disparaissent au gré des intérêts en présence.

Tout en favorisant, dans une certaine mesure, la discipline des acteurs politiques obligés de suivre la ligne et les orientations politiques tracées par la famille ou le regroupement politique, la bipolarisation semble être à même de réduire l'impact du tribalisme et du régionalisme autour d'un regroupement idéologique des différentes forces politiques dans l'unique but de conquérir et d'exercer le pouvoir pendant la transition.

Il ressort de l'analyse des faits que la bipolarisation constitue toutefois, une entrave à la démocratie en ce qu'elle favorise l'exclusion et porte atteinte au principe de l'égalité de tous devant les charges publiques. Elle a conduit au blocage du système politique par le déséquilibre qu'il y a introduit ainsi que la confusion entretenue dans la détermination des options fondamentales de la transition.

Fondée sur le positionnement politique, la bipolarisation a fait de ses initiateurs, à la fois, juges et parties du fait qu'il n'y a pas d'instances intermédiaires pouvant départager les parties en cas de conflit. C'est un système qui freine l'émulation des idées, empêche l'effort personnel, favorise la politique d'émergence par couverture et accentue la tendance vers le maintien au pouvoir d'une classe politique incompétente, non compétitive et composée d'acteurs qui se méfient les uns les autres⁽²⁵³⁾.

2. La méfiance entre acteurs politiques

De 1990 à 1997, le climat politique fut caractérisé par une méfiance très accentuée entre acteurs politiques en ce qui concerne notamment la fixation des règles relatives à la conduite et à la gestion de la transition. Qui eût crû que, nommé le 31 septembre 1991 au poste de Premier Ministre, Monsieur Etienne Tshisekedi n'a pu accorder ses violons avec le Président de la République sur la question de la formule de son serment et du partage des portefeuilles

²⁵³ J.L. ESAMBO, *Le contexte...*, op. cit., p 16-17.

ministériels. Ceci a rendu hypothétique la cohabitation entre les deux personnalités²⁵⁴.

Comme il fallait s'y attendre, le maréchal Mobutu, qui refusait de donner à son Premier Ministre l'occasion d'être son challenger aux élections présidentielles, décida de révoquer le gouvernement le 21 octobre 1991 et les deux hommes n'eurent aucune chance de travailler ensemble pendant la transition.

Cette affirmation a été d'ailleurs confirmée par les faits. Alors que le protocole d'accord et l'arrangement particulier relatif au partage équitable et équilibré du pouvoir indiquait notamment à son article 3 qu'aucune résolution de la crise gouvernementale ne pouvait être envisagée « contre Monsieur Mobutu Sese Seko, ni contre Monsieur Etienne Tshisekedi », le Haut Conseil de la République Parlement de Transition, décida d'élire un Premier Ministre en la personne de Léon Kengo wa Dondo écartant ainsi définitivement Tshisekedi de la course à la primature²⁵⁵. Aussi, les espoirs suscités par l'Acte Constitutionnel de la Transition du 09 avril 1994 s'étaient-ils évanouis avec comme conséquence le déclin du processus démocratique.

La crise que traverse notre pays est devenue le dénominateur commun dans les discours des hommes politiques. Elle est probablement fondée sur l'absence de crédibilité et de culture démocratique dans le chef de bon nombre d'acteurs politiques. Fondamentalement politique, cette crise demeure liée à la crise de la légitimité et à l'exclusion du peuple de la gestion des affaires publiques ou plus exactement de la surveillance de cette gestion. C'est donc une crise de transformation républicaine des institutions qui ont emprunté la forme et l'image de leurs initiateurs.

Il s'ensuit qu'en l'absence du choix direct par le peuple des dirigeants et de leurs politiques, le déclin du processus démocratique entamé depuis plus d'une décennie apparaît évident dans un Congo qui souffre d'un mal

²⁵⁴ Lire utilement JL. ESAMBO, *Le Président de la République...*, op. cit., p. 173.

²⁵⁵ *Idem*, pp. 171-173.

quasiment congénital. C'est le mal d'une République mal gérée et fictive n'émanant pas de la volonté des congolais, mais des chasseurs de pouvoir par la révolution ou la rébellion.

B. Pendant la deuxième transition

L'arrivée au pouvoir des troupes de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo fut chaleureusement saluée par tous les congolais, mais les premières décisions prises par Laurent Désiré Kabila dans le domaine politique avaient ouvert le débat sur la réelle volonté des autorités issues de la révolution du 17 mai 1997 d'engager le pays dans une voie de la démocratie pluraliste²⁵⁶.

Le pouvoir « afdélien » a instauré la négation de la République et fut caractérisé, d'après Evariste Boshab, par les hésitations, le manque de cohésion et de perspective, le refus de saisir les opportunités, par l'esprit d'escalier qui est contraire aux vertus pour un pouvoir qui se veut populaire. Ce fut un pouvoir qui n'a pas eu la culture du respect des textes gérant souvent les affaires de l'Etat par l'oralité²⁵⁷. Ce pouvoir que l'on a qualifié de révolutionnaire obéissait pour ainsi dire à une logique centrée autour de trois principes fondamentaux, à savoir la crispation politique, l'absence du consensus autour de l'organisation et de la conduite de la transition et le blocage du système politique. Il importe d'analyser brièvement ces principes en vue de déceler les raisons qui ont notamment conduit à la signature de l'accord politique sur le partage du pouvoir pendant la transition.

** La crispation politique*

La lutte menée par Laurent Désiré Kabila, dès les premiers jours d'accession au pouvoir, obéissait à la logique de la consolidation du pouvoir au sommet de l'Etat, notamment à la concentration du pouvoir sous le couvert du régime présidentiel qui s'est transformé, en pratique, en régime présidentialiste

²⁵⁶ J.L. ESAMBO, *L'avènement...*, op.cit., pp. 20-21.

²⁵⁷ E. BOS HAB, *Sur le chemin du dialogue...*, op. cit., p. 30.

connu déjà sous la deuxième République : régime critiqué par le nouveau pouvoir qui le caressait pourtant.

Nous en voulons pour preuve les quelques mesures ci-après :

- l'interdiction jusqu'à nouvel ordre des activités des partis politiques à l'exception de celles de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo ;
- la nomination par décret du 22 mai 1997 des membres du gouvernement de salut national. Ce décret, qui se réfère au statut de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (articles 1, Chapitres 1,17 et Chapitres 13, 18 et 21) dans une République qui se veut démocratique accorde d'énormes pouvoirs au Chef de l'Etat dont il ne saurait disposer même en régime présidentiel : le Président de la République exerçait les prérogative du Chef de l'Etat et du Parlement ;
- la signature du décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir pendant la transition²⁵⁸ ;
- le refus par le nouveau Chef de l'Etat d'ouvrir son gouvernement à d'autres sensibilités politiques du pays²⁵⁹.

Il en résulte qu'à travers ces mesures, l'organisation et la conduite de la période de transition ne furent nullement une œuvre consensuelle.

**** L'absence du consensus autour de l'organisation et la conduite de la transition***

La vie politique congolaise n'est pas linéaire, mais il est frappant de constater que dans le cadre de l'irruption des militaires au pouvoir, les premiers mois qui suivent le coup d'Etat ou la révolution ont souvent été marqués par les promesses émanant des « hommes forts » d'être « libérateurs et démocrates ». Mais l'exercice du pouvoir relève régulièrement que les promesses faites ne sont pas toujours tenues. Elles apparaissent aux yeux du peuple comme des faits et gestes démagogiques sans commune mesure.

²⁵⁸ *Journal Officiel n° spécial* de mai 1997.

²⁵⁹ J.L. ESAMBO *L'avènement...*, op. cit., p. 20.

Au plan constitutionnel, il importe de rappeler qu'amendé le 25 mai 1998 (par le décret-loi n° 074 du 25 mai 1998)²⁶⁰ aux fins d'intégrer une nouvelle institution qui n'existe pas (l'Assemblée Constituante et Législative Parlement de Transition), le décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997 demeurait un texte à caractère unilatéral. Les modifications y apportées ne bénéficièrent guère de l'adhésion autant d'une bonne partie de la classe politique que de l'opinion publique²⁶¹.

** Du blocage du système politique à la guerre dite d'agression*

Les considérations qui viennent d'être émises n'ont pu favoriser le fonctionnement harmonieux du système politique confronté à une interaction d'impératifs de gestion rationnelle du pouvoir. Si l'interdiction des activités des partis politiques demeurait maintenue, la création des Comités de Pouvoirs Populaires et la pratique d'agrément sélectif de partis politiques conformément au décret-loi n° 194 du 29 janvier 1999, ont amené d'autres acteurs politiques à imaginer de nouvelles alternatives, sans doute non démocratiques, d'accession, du moins de participation au pouvoir pendant la transition.

L'évolution constitutionnelle pendant cette période fut marquée par la pratique dite d'essais et erreurs allant de la création de la commission constitutionnelle²⁶² à la commission des réformes institutionnelles²⁶³, toutes ne découlant pas d'une initiative consensuelle de la classe politique. On peut, dès lors, affirmer qu'avec ces deux commissions, le renouveau démocratique était loin d'être vécu. Il reste qu'avec cette vague d'hésitations et de reculades, la réforme constitutionnelle instaurée fut loin d'être achevée, en même temps qu'elle traduisait un déficit d'identité constitutionnelle²⁶⁴.

Entre temps, le pays fut, à partir du 02 août 1998, en proie à une guerre dite d'agression ébranlant ses institutions dans une configuration

²⁶⁰ *Journal Officiel n° spécial* du mai 1998, p. 5.

²⁶¹ J.L. ESAMBO, *Le texte de la Constitution* ... p. 355.

²⁶² Par le décret-loi n° 037/97 du 01/09/1997.

²⁶³ Par le décret-loi n° 122/97 du 09/09/1998.

²⁶⁴ J.L. ESAMBO, *Le texte de la Constitution*..., op. cit., p. 335.

politique quadripolaire caractérisée par la création du mouvement rebelle dit le Rassemblement Congolais pour la Démocratie, le Mouvement de Libération du Congo à côté de l'Opposition Politique et du gouvernement de Kinshasa.

La solution à cette nouvelle forme de crise ne pouvait être envisagée que par la signature d'un accord politique sur le partage du pouvoir. Mais la gestion de ce pouvoir va relever le manque de rationalité et partant l'inefficacité de l'action gouvernementale.

*1. L'accord politique de Sun City et la question de partage du pouvoir*²⁶⁵

Les négociations sur la gestion post-conflits en République Démocratique du Congo furent caractérisées par une absence remarquable de l'idée de rationalité dans la gestion de la République. Les protagonistes étaient intéressées plus par le repositionnement politique et le partage du pouvoir que par l'instauration d'un Etat de droit à la fois constitutionnel et démocratique, facteur indispensable à l'émergence d'une République alternative.

Sur le plan constitutionnel, ce processus qui a évolué en dents de scie prend cours avec la signature en avril 2002 d'un accord politique partiel entre le Gouvernement alors au pouvoir à Kinshasa et le Mouvement de Libération du Congo. Cet accord qui fut signé dans la précipitation comportait un élément politique important, à savoir l'exclusion des autres forces politiques dont le rôle paraissait déterminant dans la résolution du conflit. C'est dans ces circonstances qu'il fut instituée une Commission Technique chargée d'élaborer l'avant-projet de la Constitution appelée à régir la période de la transition.

Les travaux de cette Commission tenus dans la ville portuaire de Matadi en juillet 2002 s'étaient soldés par un échec suite notamment au caractère exclusif de l'accord qui en a été à la base et à l'absence du consensus autour des principes fondamentaux relatifs au partage et à la gestion du pouvoir pendant la transition, à savoir l'inclusivité et la globalité. Il avait fallu attendre la

²⁶⁵ Sur le processus de la signature de cet accord, lire notamment J.L. ESAMBO, *Le contexte...*, op. cit., pp. 12-14 ; E. BOSHAB, *Sur le chemin du dialogue...*, op. cit., pp. 67-70 et MUNGALA ASSINDIE S., *Le consensus politique...*, op. cit., pp. 110-115.

signature, le 16 décembre 2002, d'un autre accord dénommé « global et inclusif » pour qu'un avant-projet de Constitution, préparé par la médiation sud africaine et de la communauté internationale, soit soumis aux délégués des composantes et entités au dialogue inter congolais pour examen, observations et propositions avant son adoption à la plénière du 17 décembre 2002²⁶⁶.

Elaborée sur pied de l'Accord Global et Inclusif, la Constitution du 3 avril 2003 apparaît comme un compromis politique sur les points de consensus qui ont été recueillis à l'occasion des négociations politiques tenues à Sun City²⁶⁷ et à Pretoria²⁶⁸. Elle consacre le partage du pouvoir entre composantes et entités en dehors de toute consultation populaire et comporte, de ce fait, un obstacle à l'émergence d'un constitutionnalisme démocratique au Congo.

Par constitutionnalisme, il faut entendre une doctrine politique qui voit dans l'utilisation du procédé constituant selon sa signification moderne, un moyen indispensable à la mise en place de leur organisation politique²⁶⁹. C'est un procédé qui consiste à créer la démocratie à l'occasion de la production des Constitutions²⁷⁰. Le soin apporté à l'écriture constitutionnelle doit, pour traduire le constitutionnalisme, faire apparaître une démocratie consacrée dans le texte de la Constitution²⁷¹. Mais le constitutionnalisme ne saurait à notre avis être réduit ni à l'écriture constitutionnelle encore moins au soin apporté lors de l'élaboration des Constitutions.

Ainsi en accord avec André MBATA, nous relevons que le constitutionnalisme ne doit pas se limiter à l'existence d'une Constitution ou à la manière dont elle a été élaborée. Il est constitué par l'existence d'une Constitution, la séparation des pouvoirs et la protection des droits de la personne humaine²⁷². Le constitutionnalisme ne se limite donc pas à l'écriture à

²⁶⁶ J.L. ESAMBO, *Le texte de la Constitution ...* op. cit., pp. 356-357.

²⁶⁷ Du 25 février au 12 avril 2002.

²⁶⁸ Du 15 novembre au 15 décembre 2002.

²⁶⁹ Le Débat sur le Constitutionnalisme, www.rajf.org/mot.php 3, éd. mat = 2 du 14 juillet 2005, pp. 1-9.

²⁷⁰ MPONGO BOKAKO B., *Institutions politiques...*, op. cit., pp.127 et ss

²⁷¹ J. DJOLI, *Le constitutionnalisme...*, op. cit., pp. 107-115.

²⁷² A. MBATA MANGU, « Constitution sans constitutionnalisme, démocraties autoritaires et responsabilités sociales des intellectuels en Afrique Centrale : quelle voie vers la renaissance africaine ? » communication présentée à l'occasion du 30^{ème} anniversaire du CODESRIA, Université de Douala, Cameroun, du 04 au 05 octobre 2003, pp. 5-6.

l'africaine de la Constitution, mais il procède plus de la manière dont la Loi Fondamentale du pays est rédigée, interprétée et appliquée par ses destinataires ; le tout dans l'ultime but de préserver l'équilibre institutionnel et l'intérêt de la communauté toute entière.

Une analyse approfondie de ce constitutionnalisme, en rapport avec l'élaboration de la Constitution de la transition, révèle cependant que ce texte a consacré un constitutionnalisme de façade et non démocratique parce que la source du pouvoir n'est plus détenue par le peuple mais par les composantes et entités au dialogue inter-congolais. Cet état des choses va se remarquer dans la gestion du pouvoir pendant la transition.

2. La gestion du pouvoir pendant la transition

La gestion du pouvoir après la signature de l'Accord Global et Inclusif pose, en rapport avec la question de l'alternance au pouvoir deux problèmes liés autant à la conception qu'à l'exercice du pouvoir.

a. Dans la conception du pouvoir

La négation de l'alternance démocratique au pouvoir apparaît clairement dans le préambule de la Constitution de la transition. Ce qui fait des délégués non élus des composantes et entités, la source du pouvoir et donc de légitimité en lieu et place du peuple souverain. Le contraste vient de l'article 1 qui indique clairement qu'elle est élaborée sur base de l'Accord Global et Inclusif, la Constitution de la transition constitue néanmoins, avec ledit accord la source du pouvoir. Comment alors comprendre que dans une République qui s'appelle démocratique et qui prétend être attachée aux valeurs universelles de la démocratie constitutionnelle, un accord politique signé en dehors du peuple peut-il être considéré comme une source formelle de droit englobant en son sein la Constitution ?²⁷³

²⁷³ J.L. ESAMBO, *Le texte de la Constitution...*, op. cit., p. 360.

Par ailleurs, même si cette Constitution prétend proclamer un Etat de droit, la séparation des pouvoirs, le contrôle des gouvernants par les gouvernés et la transparence dans la gestion des affaires publiques²⁷⁴, aucun mécanisme assurant l'alternance démocratique au pouvoir n'a été prévu. On pourrait justifier cette carence par le contexte socio-politique qui a précédé l'élaboration de ladite Constitution mais on ne peut s'empêcher d'affirmer que le fait d'avoir érigé en principes de gestion du pouvoir pendant la transition les facteurs tels que « la consensualité, l'inclusivité, la non conflictualité et la répartition égale et équilibrée des postes de responsabilités » n'est pas porteur des garanties pouvant assurer l'alternance démocratique au pouvoir.

b. Dans l'exercice du pouvoir

Elaborée selon la volonté des composantes et entités, la Loi Fondamentale de la transition ne peut être qu'en marge des exigences d'une alternance démocratique au pouvoir. Dépourvu d'un exposé des motifs susceptible de donner un éclairage nécessaire à sa compréhension, ce texte constitutionnel est diversement interprété sans qu'aucune composante ni entité, même pas la Cour Suprême de Justice²⁷⁵ ne détienne le monopole de vérité sur la philosophie qui a été à la base de son élaboration.

Que l'on se rappelle, à cet égard, divers commentaires distillés dans la presse audio-visuelle et écrite au sujet de l'avis consultatif R.L. 09 donné par la Haute Cour le 10 janvier 2004 sur l'interprétation par les acteurs politiques des dispositions des dispositions constitutionnelles relatives à l'exercice ou non par le Président de la République d'un pouvoir personnel dans la nomination des mandataires des entreprises publiques, des ambassadeurs et envoyés extraordinaires ainsi que dans la territoriale²⁷⁶. Le moins que l'on puisse dire, est qu'en dépit de la paix relative qu'il a ramenée au pays, le Dialogue intercongolais n'a pas pu assurer le désir d'une gestion saine et républicaine des

²⁷⁴ Lire le préambule, p. 2.

²⁷⁵ Revêtué pourtant du pouvoir d'interprétation de la Constitution (article 156, alinéa 1).

affaires de l'Etat. L'exercice du pouvoir quant à lui ne répond à aucun critère de rationalité et d'intérêt général.

On ne peut dès lors s'étonner qu'avec des institutions dont la composition est moins homogène, les décisions sur certaines questions fondamentales pour la vie et la survie de la République fassent l'objet de plusieurs négociations parfois stériles portant ainsi un coup dur à la rationalité et l'efficacité des actions des gouvernants. Fallait-on s'étonner outre mesure, tant il est vrai que les institutions politiques de la transition ont été mises en place sans qu'un projet de société alternatif n'ait été présenté à la population à l'occasion des élections libres et démocratiques assurant non seulement la lisibilité constitutionnelle, mais aussi et surtout la visibilité politique de l'alternance au pouvoir.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

L'étude de l'alternance au pouvoir en République Démocratique du Congo a révélé, au terme de nos investigations, que l'on se trouve en présence d'une réalité plus complexe qui ne se laisse pas entrevoir par une simple construction doctrinale au demeurant théorique. Elle tient probablement à la manière dont le pouvoir politique est organisé dans la Constitution, mais certainement à l'usage qu'en font les détenteurs précaires et provisoires.

Dans cette perspective, l'analyse du phénomène « alternance au pouvoir » procède et doit procéder de la combinaison heureuse et équilibrée des facteurs juridiques et politiques relatifs à la dévolution démocratique du pouvoir mais aussi à la visibilité de vertus d'une gestion rationnelle et républicaine des institutions.

Aussi, était-il opportun de se convenir sur ce qu'il faut entendre par alternance au pouvoir et sur le rôle qu'elle est appelée à jouer, dans la construction – reconstruction des valeurs républicaines au Congo.

Dans la présente étude, en effet, l'alternance a été analysée dans sa double fonction d'assurer autant la rotation démocratique de la classe politique au pouvoir que les vertus d'une gouvernance institutionnelle.

Une fois cette combinaison réalisée, on est fondé de parler en termes non pas d'une alternance au pouvoir tout court, mais plutôt d'une alternance démocratique au pouvoir. Cette dernière se confond parfois à l'alternance politique entendue au sens de la transmission démocratique du pouvoir conformément aux règles du jeu constitutionnel et obéissant aux principes de la bonne gouvernance.

Cette démarche nous a paru indispensable dans l'étude des institutions politiques congolaises qui sont appelées à se détacher de l'idée d'une simple consécration constitutionnelle de la loi de l'alternance pour être attachées à celle de la visibilité politique de l'alternance. Il importe à cet égard que l'alternance au pouvoir cesse d'être l'affaire d'une construction constitutionnelle pour se situer dans le domaine du réel aux fins de constituer non plus une simple loi mais un droit au service des gouvernants et des gouvernés.

Ce passage connaît en République Démocratique du Congo quelques obstacles rassemblés autour de trois facteurs fondamentaux. Il s'agit :

- de l'absence de la transmission démocratique du pouvoir et de la mise à l'écart du peuple dans le choix des politiques gouvernementales ;
- de l'écriture constitutionnelle qui a été au service de l'exercice autoritaire du pouvoir au point d'entraîner un déficit du constitutionnalisme. Entendu dans sa triple vocation d'assurer l'existence d'une Constitution pérenne approuvée par le peuple, la séparation des pouvoirs et la protection de la personne humaine par des juridictions indépendantes et impartiales, le constitutionnalisme fait encore défaut en République Démocratique du Congo ;
- de l'attitude réfractaire du constitutionnalisme congolais à toute forme de rotation démocratique au pouvoir, alors que le constitutionnalisme est à l'alternance ce que sont le droit à la démocratie et la bonne gouvernance au développement.

Dans cette perspective, l'étude du phénomène alternance ne saurait relever de la spéculation. Elle doit scruter la réalité du pouvoir et les enjeux qu'il comporte. Pour ce faire, elle ne doit plus être perçue dans l'unique but de la prise en compte de seuls éléments constitutionnels ou du rôle joué par les partis politiques dans la lutte pour la conquête et l'exercice du pouvoir. L'alternance doit accorder une part importante à la capitalisation des valeurs démocratiques prônées par la Constitution mais aussi au rôle que les institutions politiques sont appelées à jouer pour le devenir de la nation. Il s'agit de procéder non pas à une

révolution constitutionnelle de surface, mais de créer dans les esprits et les cœurs des congolais un véritable droit à l'alternance.

Cette transition comprise et maîtrisée par tous, l'ancienne République du Zaïre mériterait alors son adjectif « démocratique » en plus du qualificatif « d'Etat de droit » lui consacré par la Constitution. C'est ainsi qu'il importe de susciter :

- à court terme, l'acceptation par tous de la « loi de l'alternance ». Celle-ci procède notamment de la limitation du mandat du Président de la République avec la possibilité d'un seul renouvellement, la tenue régulière des élections comme fondement de toute légitimité du pouvoir, le contrôle des actes des gouvernants par des juridictions indépendantes et la protection des droits de la personne humaine. Par elle en effet, la Constitution offre la possibilité à tout organe constitutionnel de faire échec à tout renversement du régime démocratique et constitutionnel par un coup d'Etat, un coup de force ou une rébellion ;
- une fois la loi de l'alternance assurée, à moyen terme, la mise en place des mécanismes d'un constitutionnalisme démocratique et républicain est possible. Il obligerait les gouvernants et les gouvernés à se soumettre aux exigences du droit à l'alternance au pouvoir ;
- la visibilité de la loi à l'alternance réalisée ; il est aisé de faire alors appel, à long terme, au « droit à l'alternance » qui aura besoin d'être consolidé et protégé contre tout cyclone dévastateur.

C'est dans ces conditions que l'alternance au pouvoir peut apparaître comme un facteur de développement de la République Démocratique du Congo.

BIBLIOGRAPHIE

I. LA DOCTRINE

I.1. OUVRAGES

1. ABDOULATIF (C.), *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie ou l'histoire du parti socialiste de la naissance à nos jours*, éd. L'harmattan, Paris, 1999.
2. ABDOULATIF (C.), Wade, *Un opposant au pouvoir, l'alternance piégée*, éd. Les sentinelles, Dakar, 2003.
3. AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), *Lexique de Droit Constitutionnel*, Coll. Que sais-je, PUF, Paris, 2003.
4. BADIE (B.) et alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 5^{ème} éd. A. Colin, Paris, 2001.
5. BARILARI (A.), *L'Etat de droit : réflexion sur les limites des juridisme*, L.G.D.J., Paris, 2000.
6. BOMANDEKE BONYEKA, *Le parlement congolais sous le régime de la loi fondamentale*, PUZ, Kinshasa, 1992.
7. BOSHAB (E.), *La République Démocratique du Congo : entre les colombes et les faucons. Où vont les partis politiques ?* PUC, Kinshasa, 2001.
8. BOSHAB (E.), *Sur le chemin du dialogue intercongolais. Quelques pistes pour la refondation de l'Etat concordataire*, éd. Médias pour la paix, Kinshasa, 2000.
9. CHANTEBOUT (B.), *Droit Constitutionnel et Science Politique*, 15^{ème} éd. A. Colin, Paris, 1998.
10. CHANTEBOUT (B.), *Le tiers monde*, éd. A. Colin, Collection U, Paris, 1980.
11. CHEVALIER (J.), *Etat de droit*, Montchrestien, Paris, 2003.,
12. COHENDET (A.M.), *Les méthodes de travail en Droit public*, 3^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 1998.
13. CONGO 1961, *Dossiers CRISP*, Bruxelles, 1961.

14. CONGO 1964, *Analyses et Documents relatifs à la révocation du Gouvernement TSHOMBE, Dossiers CRISP*, Bruxelles, 1965.
15. CORNU (G.), *Le vocabulaire juridique*, 6^{ème} éd. Quadrige, Paris, 2004.
16. DALOZ (J.P.) et QUANTIN (P.), *Transitions Démocratiques Africaines*, éd. Karthala, Paris, 1997.
17. De VILLIERS (M.), *Dictionnaire de Droit Constitutionnel*, 4^{ème} éd. A. Colin, Paris, 2003.
18. DEBBASCH (Ch.) et PONTIER (S.M.), *Introduction à la politique*, 3^{ème} éd., Paris, 1991.
19. DEFARGES (P.M.), *Dictionnaire de géopolitique*, éd. A. Colin, Paris, 2002.
20. DJELO (E.O.), *L'impact de la coutume sur l'exercice du pouvoir en Afrique noire. Le cas du Zaïre*, le bel élan éditeur, Ottignies, Louvain-La Neuve, 1990.
21. DUBOIS (L.) et PEISER (G.), *Droit public*, 16^{ème} éd. Memento Dalloz, Paris, 2003.
22. DUVERGER (M.), *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, 18^{ème} éd. PUF, Paris, 1996.
23. DUVERGER (M.), *Introduction à la politique*, éd. Gallimard, Coll. Idées, Paris, 1965.
24. EBOUSSI BOULAGA (F.), *Les conférences nationales en Afrique : une affaire à suivre*, éd. Karthala, Paris, 1993.
25. FALL (I.), *Le sous-développement et démocratie multipartisme. L'expérience sénégalaise*, Nouvelles éditions africaines, Paris, 1977.
26. FAVOREU (L.) et alii, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2005.
27. FEYERABEND (P.), *Contre la méthode, esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance*, éd. du Seuil, Collection – sciences, Paris, 1979.
28. HERMET (G.) et alii, *Dictionnaire de la Science politique et des Institutions politiques*, 5^{ème} éd. A. Colin, Paris, 2001.

29. HOUNGHIKPO (C.M.), *L'illusion démocratique en Afrique*, éd. L'harmattan, Paris, 2004.
30. LALUMIERE (P.) et DEMICHEL (A.), *Les régimes parlementaires européens*, Coll. Thémis, PUF, 2^{ème} éd., Paris, 1978.
31. LECA (J.) et PAPINI (P.), *Les démocraties sont-elles gouvernables*, Coll. Politique comparée, éd. Economica, Paris, 1985.
32. MATADI NENGA (G.), *Zaire : démocratie improbable*, éd. CEDI, Kinshasa, 1995.
33. MAYOYO BITUMBA (T.P.), *L'ajustement politique africaine : pour une démocratie endogène au Congo – Kinshasa*, éd. L'harmattan, Paris, 1999.
34. MPONGO (B.B.), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, T.1 Théorie générale des institutions politiques de l'Etat, coll. Droit et société, éd. Universitaires Africaines, Kinshasa, 2001.
35. MPUNGU (J.), *Session sur les élections*, éd. L'Epiphanie, Kinshasa, 1992.
36. MUNGALA (A.S.), *Le consensus politique et la renaissance de la République Démocratique du Congo*, éd. du Cerdaf, Kinshasa, 2002.
37. MUPINGANAYI (K.D.), *Ethique et déontologie professionnelle. Amorçe de la bonne gouvernance par une révolution culturelle en République Démocratique du Congo*, éd. Caric, Kinshasa, 1998.
38. NDAY WEL (I.), *L'histoire du Congo : De l'héritage à l'âge contemporain*, éd. Duculot, Bruxelles, 1997.
39. NGANDA NZAMBO (K.A.), *Afrique : démocratie piégée*, éd. Equilibres d'aujourd'hui, Paris, 1994.
40. PACTET (P.), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 13^{ème} éd. Masson, Paris, 1994.
41. PAVAN (A.), *Exigences nouvelles de la démocratie*, éd. Karthala, Paris, 1998.
42. QUERMONE (J.L.), *L'alternance au pouvoir*, Coll. Que sais-je, 2^{ème} éd. PUF, Paris, 1995.

43. TSHIKOJI (S.), *De la bonne gouvernance. Appel à un nouvel ordre éthique du pouvoir en Afrique noire*, éd. du Cerdaf, Kinshasa, 2002.
44. ZOLLER (E.), *Droit constitutionnel*, 2^{ème} éd. PUF, Paris, 1999.

I.2. THESEES ET MEMOIRES

1. BOSHAB (E.), *La contractualisation du droit de la fonction publique : étude comparée des droits belge et congolais*, thèse de doctorat en Droit public, Université Catholique de Louvain, Bruxelles, 1996.
2. CHAMPETIER (R.), *Le Sénégal à l'heure de l'alternance*, mémoire de troisième cycle à l'Institut d'Etudes politiques de Bordeaux, Université de Bordeaux IV, 2000-2001.
3. DJELO (E.O.), *Contribution à l'étude des tendances unitaristes et fédéralistes dans l'évolution politique et constitutionnelle du Zaïre*, thèse de doctorat en Droit public, université de Liège, 1974.
4. DJOLI (E.), *Le constitutionnalisme africain entre la gestion des héritages et l'inventaire du futur. L'exemple congolais*, thèse de doctorat d'Etat en Droit public, Université de Paris I, Sorbonne, 2003.
5. IMBAMBO (L.N.), *Le contrôle parlementaire sur l'activité du Gouvernement en République Démocratique du Congo depuis le 30 juin 1960 à nos jours*, thèse de doctorat en Droit public, Université de Kinshasa, 2005.
6. KAMUKUNY (M.N.), *De l'effectivité du contrôle des actes des gouvernants en République Démocratique du Congo*, mémoire de D.E.S. en Droit public, Université de Kinshasa, 2003.
7. KITETE (K.O.), *Autonomie politique et constitutionnelle du Zaïre. Essai de solution à l'inadéquation institutionnelle*, thèse de doctorat d'Etat en droit public, Université de Droit et de Sciences Sociales de Paris I, Sorbonne 1980.

I.3. ARTICLES

1. BANEGAS (R.), « Retour sur une transition moderne. Les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation au Bénin » in *Les transitions démocratiques africaines*, éd. Karthala, Paris, 1997.
2. BOSHAB (E), « Quelles institutions pour la troisième République », in *Diagnostic*, Vol. 1, n°00, avril-juin, 1992.
3. BOSHAB (E), La République Démocratique du Congo : le décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 face aux critères de la démocratie », in *Revue de Droit Africain*, n°3, juillet, 1997.
4. CHEIK (Y.S.), « Wade veut jouer les prolongations », in *Jeune-Afrique. L'intelligent* n° 2330 du 04 au 10 septembre 2005.
5. DABEZIES (P.), « L'alternance dans les dictatures du tiers monde », in *Pouvoirs n° 1, L'alternance*, PUF, Paris, 1977.
6. DEBBASCH (CH.), « Le problème constitutionnel congolais » in *Revue de Droit Public*, Paris, 1962.
7. DJELO (E.O.), « Evolution politique et constitutionnelle du Zaïre » in *Bulletin des séances, Académie Royale des Sciences d'outre-mer*, Nouvelle série 36 (2), Bruxelles, 1990.
8. ESAMBO (J.L.), « L'avènement de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo ou la remise en question de la Conférence Nationale Souveraine » in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie*, Vol. I, n° 1, octobre – décembre, Kinshasa, 1997.
9. ESAMBO (J.L.), « Le Président de la République et le Premier Ministre sous l'Acte constitutionnel de la transition : duo ou duel », in *Afrika Focus*, Vol 15, n° 126, Bruxelles, 1999.
10. ESAMBO (J.L.) et MAKEPA (C.), « Les exigences juridiques et politiques pour la réussite des élections en République Démocratique du Congo » in *Mouvements et enjeux sociaux*, n° 010, mars – avril, Kinshasa, 2003.

11. ESAMBO (J.L.), « Le contexte socio-politique congolais, repères historiques et forces en présence : de la guerre dite de la libération à l'Accord Global et Inclusif » in *Nouvelle Constitution de la Transition de la République Démocratique du Congo : Aspects Juridiques, Politiques, Economiques et Socio-culturels*, Kinshasa, 2003.
12. ESAMBO (J.L.), « Le texte de la Constitution du 3 avril 2003 de la République Démocratique du Congo à l'épreuve de l'identité constitutionnelle » in *Revue de Droit Africain*, n° 27, juillet, Bruxelles, 2003.
13. ESAMBO (J.L.), « Regard sur l'Etat de droit dans la Constitution congolaise du 3 avril 2003 » in *Revue Justice, Science et Paix*, n° 001, septembre, Kinshasa, 2004.
14. ESAMBO (J.L.), « La protection du projet de Constitution de la République Démocratique du Congo » in *Congo-Afrique* n° 397, septembre, Kinshasa, 2005.
15. FAURE (E.), « Alternance ou la voix creuse » in *Pouvoir* n° 1, PUF, Paris, 1977.
16. KAPANGA (M.P.), « Bonne gouvernance et développement humain durable » in *Démocratie, Etat de Droit et bonne Gouvernance*, Kinshasa, 2001.
17. OST (F.), « L'interdisciplinarité comme principe d'organisation, paradigme théorique et anticipation éthiques ; in *Expériences des Facultés Universitaires de Saint-Louis*, Bruxelles, 2002.
18. PISANI (E.), « L'Afrique entre la crise des systèmes démocratiques ou l'esprit démocratique » in *Le Courrier*, n° 134, juillet – août, 1992.
19. REMOND (R.), « La place du Centre dans la vie politique française », in *Paradoxes politique, économique et civilisation*, n° 51, Paris, 1984.
20. TSHIKOJI (S.), « De l'alternance politique au Congo – Zaïre : Difficultés et perspectives » in *Pensée agissante* n° 10, février, Kinshasa, 2001.
21. WISEMAN (J.), « Démocratisation, réforme économique et conditionnalité en Afrique Sub-Saharienne : contradiction et convergences » in *Développer par la démocratie. Injonction occidentale et exigences planétaires*, éd. Karthala, Paris, 1995.

I.4. COURS POLYCOPIES ET COMMUNICATIONS

1. DJELO EMPENGE (O), Droit constitutionnel et institutions politiques : régimes politiques comparés, photocopiés, Faculté de droit, Université de Kinshasa, 1990-1991.
2. KITETE (K.O.), Droit Constitutionnel et Institutions politiques, photocopié, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 1989 – 1990.
3. MBATA (A), « Constitution sans Constitutionnalisme, démocraties autoritaires et responsabilités sociales des intellectuels en Afrique Centrale : quelle voie vers la renaissance africaine », Communication faite à l'occasion du 30^e anniversaire du CODESRIA, Université de Douala, Cameroun, du 4 ou 5 octobre 2003

II. CONSTITUTIONS ET AUTRES TEXTES LEGAUX

II.1. TEXTES CONSTITUTIONNELS

II.1.1. En Droit comparé

1. La Constitution Américaine du 17 septembre 1787.
2. La Constitution Béninoise du 11 décembre 1990.
3. La Constitution de la République du Niger du 26 décembre 1992.
4. La Constitution Gabonaise du 11 octobre 2000.
5. La Constitution Sénégalaise du 22 janvier 2001.
6. La Constitution de la République du Congo (Brazzaville) du 20 janvier 2002.
7. La Constitution Togolaise du 31 décembre 2002.
8. La Constitution Centrafricaine du 5 décembre 2004.

II.1.2. En Droit congolais

1. IYELEZA (MM) et alii, Recueil des textes Constitutionnels de la République du Zaïre : du 19 mai 1960 au 28 avril 1991, éd. ISE Consult, Kinshasa, 1991.

2. IYELEZA (MM). et alii, Les régimes électoraux en République du Zaïre. Textes législatifs d'organisation, éd. ISE Consult, Kinshasa, 1994, p.127.
3. La Loi Fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo
4. La Constitution du 1^{er} Août 1964.
5. La Constitution du 24 juin 1967.
6. L'Acte portant dispositions Constitutionnelles relatives à la période de Transition du 02 août 1992.
7. L'Acte Constitutionnel harmonisé relatif à la période de Transition du 2 avril 1993.
8. L'Acte Constitutionnel de la Transition du 09 avril 1994.
9. Le Décret-loi Constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997 portant organisation et exercice du pouvoir en République Démocratique du Congo.
10. La Constitution de la Transition du 3 avril 2004.

II.2. TEXTES LEGAUX

II.2.1. Les Lois

1. La loi du 21 septembre 1963.
2. La loi n° 070/001 du 23 décembre portant révision de la Constitution.
3. La loi n° 074-020 du 15 août 1974 portant révision de la Constitution du 24 juin 1967.
4. La loi n° 078-010 du 15 août 1988 portant révision de la Constitution.
5. La loi n° 80-007 du 19 février 1980 modifiant et complétant quelques dispositions de la Constitution.
6. La loi n° 80-012 du 25 novembre 1980 modifiant et complétant quelques dispositions de la Constitution.
7. La loi n° 82-004 du 31 décembre 1982 portant modification de quelques dispositions de la Constitution.
8. La loi n° 88-004 du 31 décembre 1988 portant révision de certains dispositions de la Constitution.
9. La loi n° 90-002 du 5 juillet 1990 portant révision de certains dispositions de la Constitution.
10. La loi n°90-007 du 18 juillet 1990 portant organisation et fonctionnement des partis politiques en République du Zaïre.

11. La loi n° 90-008 du 25 novembre 1990 portant révision de certaines dispositions de la Constitution.
12. La loi n° 90/009 du 18 décembre 1990 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°90-007 du 18 juillet 1990.

II.2.2. Les Actes ayant force des lois

1. l'Ordonnance-loi n° 65-7 du 30 novembre 1965 accordant des pouvoirs spéciaux au Président de la République.
2. l'Ordonnance-loi n° 66-92 du 7 mars 1966 attribuant le pouvoir législatif au Président de la République.
3. l'Ordonnance-loi n° 66-625 du 21 octobre 1966 relative aux pouvoirs du Président de la République et du Parlement.
4. l'Ordonnance-loi n° 66-612 du 27 octobre 1966 conférant au Président de la République les pouvoirs du Premier Ministre.
5. l'Ordonnance-loi n° 70-027 du 17 avril 1970 portant organisation de l'élection du Président de la République.
6. l'Ordonnance-loi n° 87-042 du 28 août 1987 opérant le transfert du contentieux électoral de la Cour Suprême de Justice au Comité Central.
7. Décret-loi n° 037/97 du 01 septembre 1997 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission constitutionnelle.
8. Décret -loi n° 074/98 du 25 mai 1998 modifiant et complétant le Décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997.
9. Décret-loi n° 122/98 du 09 septembre 1998 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission des réformes institutionnelles.
10. Le Décret-loi n° 194 du 29 janvier 1999 modifiant et complétant la loi n° 90-009 du 18 décembre 1990.

II.3. LES ACTES REGLEMENTAIRES

1. L'ordonnance du 05 septembre 1960 portant révocation du Premier ministre et de certains ministres, in *Moniteur Congolais*, n°40 du 03 octobre 1960, p.190.
2. L'ordonnance n° 298 du 24 novembre 1963 portant création de la Commission Constitutionnelle.

1. Le pouvoir est une fin en soi.....	46
2. Le pouvoir est un bien patrimonial	47
B. La gouvernance institutionnelle	49
1. Le caractère national des charges publiques.....	50
2. La transparence dans la gestion des affaires de l'Etat.....	50
§2. Le contrôle des actes des gouvernants	51
A. Les modalités du contrôle.....	52
1. Le contrôle par l'opinion publique.....	52
2. Le contrôle politique.....	53
3. Le contrôle juridictionnel.....	54
B. Les effets du contrôle.....	55
1. A l'égard des pouvoirs publics.....	55
2. Vis-à-vis des gouvernés.....	56

CHAPITRE II : LA PRATIQUE CONGOLAISE DE L'ALTERNANCE

AU POUVOIR..... 58

SECTION 1 : LA REPUBLIQUE A ALTERNANCE MITIGEE..... 59

§1. La Loi Fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo 61

A. Le contexte socio-politique de l'élaboration de la Loi Fondamentale du 19 mai 196061

1. L'intervention du Parlement Belge.....61

2. L'impréparation de la classe dirigeante congolaise.....62

B. Les caractéristiques de la Loi Fondamentale du 19 mai 196064

1. La Loi Fondamentale est une Constitution transitoire.....64

2. L'absence de visibilité de l'alternance au pouvoir65

§2. La Constitution du 1^{er} août 1964..... 66

A. Le contexte socio-politique de l'élaboration de la Constitution du 1^{er} août 1964.....66

B. La visibilité ratée de l'alternance au pouvoir69

1. Dans la conception du pouvoir 70

2. Au niveau de l'exercice du pouvoir..... 73

SECTION 2 : LA REPUBLIQUE SANS ALTERNANCE 75

§1. Le monolithisme politique..... 76

A. La suprématie présidentielle 76

1. A l'égard du Gouvernement.....	76
2. Vis-à-vis du Parlement	78
B. L'affaiblissement des moyens de contrôle.....	82
1. Sur le plan politique.....	82
2. Sur le plan juridique	83
§2. Le recours aux arrangements politiques particuliers pour régenter la vie publique	85
A. Pendant la première transition.....	86
1. La bipolarisation de la classe politique	87
2. La méfiance entre acteurs politiques	89
B. Pendant la deuxième transition.....	91
* La crispation politique	91
* L'absence du consensus autour de l'organisation et la conduite de la transition.....	92
* Du blocage du système politique à la guerre dite d'agression.....	93
1. L'accord politique de Sun City et la question de partage du pouvoir	94
2. La gestion du pouvoir pendant la transition	96
a. Dans la conception du pouvoir.....	96
b. Dans l'exercice du pouvoir	97
CONCLUSION GENERALE	99
BIBLIOGRAPHIE.....	102
TABLE DES MATIERES.....	111