

Fédéralisme Régionalisme

--- Volume 5 : 2004-2005 La IIIe République Démocratique du Congo ---

URL de cet article : <http://popups.ulg.ac.be/revue6/document.php?id=201>

Dr Célestin KABUYA-LUMUNA

Quelles lois essentielles pour la République Démocratique du Congo ?

Table des matières

1. LA LOI SUR LA NATIONALITÉ
 2. LA LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES
 3. LA LOI SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES
 4. LA LOI DE DÉFENSE ET SÉCURITÉ
 5. LA LOI RÉFÉRENDARE, LA LOI ÉLECTORALE
 6. LA LOI SUR L'IDENTIFICATION ET L'ENRÔLEMENT DES ÉLECTEURS
- CONCLUSIONS

Le concept de «lois essentielles» doit être compris, dans le langage politique congolais, comme désignant les lois qui portent sur les matières considérées comme des préalables aux élections programmées pendant la Transition.

Ces préalables sont donc liés aux cinq objectifs de la Transition tels qu'énumérés dans l'Accord Global et Inclusif signé à Sun City, à savoir :

1. la réunification, la pacification, la reconstruction du pays, la restauration de l'intégrité territoriale, et le rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire national ;
2. la réconciliation nationale ;
3. la formation d'une armée nationale, restructurée et intégrée ;
4. l'organisation d'élections libres et transparentes à tous les niveaux, permettant la mise en place d'un régime constitutionnel démocratique ;
5. la mise en place de structures devant aboutir à un nouvel ordre politique.

Je voudrais relever deux catégories de lois essentielles : il s'agit d'abord des principes et des règles qui définissent et qui régissent tout État moderne, dans sa nature d'*«entreprise à caractère administratif qui détient le monopole de la contrainte physique légitime»* (Max Weber), sur un territoire donné, sur une communauté déterminée, dans les principes qui lui donnent cohérence, à savoir le principe de souveraineté, le principe d'appartenance, le principe de légitimité ou de représentation, et surtout dans ses missions essentielles : la défense du territoire, la protection des citoyens et la juste répartition des ressources de façon à garantir le bonheur de chacun de ses citoyens. Ces règles et ces principes s'imposent à nous dès le départ.

Il s'agit pour nous d'installer un État de nature républicaine et démocratique. Les postulats d'une République et d'une démocratie existent et s'imposent : le pouvoir organisé de telle façon que, je cite Montesquieu, *«le pouvoir limite le pouvoir»*, l'égalité des chances devant l'exercice du pouvoir public, organisé de telle façon que la seule limitation à quiconque est son rejet par les citoyens consultés : seule compte en effet la légitimité rationnelle fondée sur des élections libres et transparentes, et puis la liberté, établie de telle façon qu'interdire devienne l'exception ; et enfin l'égalité devant la justice, appliquée de telle façon que l'impunité soit bannie, car même quand il y a amnistie ou mesure de grâce, l'infraction, la condamnation sont reconnues.

Qu'on n'aille pas faire croire aux Congolais que ces règles, ces principes et ces postulats sont des cadeaux donnés par nos dirigeants et par les signataires de l'Accord Global et Inclusif. Ces lois essentielles rappellent seulement que si les uns et les autres ont cru utiles de provoquer des guerres, des milliers de morts, c'est, on le leur concède, parce qu'ils ont voulu défendre ces lois essentielles d'un État républicain et démocratique. L'histoire ne pardonnera pas à ceux qui les enfreignent, après avoir provoqué des millions de morts, des milliers de déplacés, des destructions de villages sous le prétexte pertinent de chasser la dictature ou d'instaurer un ordre politique républicain et démocratique. L'Histoire ne pardonnera jamais à ceux qui croient pouvoir s'en écarter en étouffant l'État, en ignorant les règles républicaines et en méprisant la démocratie.

Dans cet ordre d'idées, trois orientations s'imposent, comme préalables aux élections : le respect absolu de l'autorité de l'État et son monopole sur les forces armées et les forces de l'ordre, le débat et la résolution des conflits par des moyens pacifiques, la séparation entre l'État et les partis politiques qui sont et qui doivent rester des faits privés. La question de sécurité étant pour moi celle de savoir, au-delà de l'intégration en cours, et malgré cette intégration, si on est prêt, aujourd'hui, à reconnaître le recours aux armes pour la conquête du pouvoir comme un crime contre l'humanité, et donc relevant, non pas des juridictions nationales que les conquérants armés ou putschistes s'empressent toujours d'inféoder, mais des tribunaux internationaux. Ceci devrait être la règle à établir comme loi essentielle, et non comme exception !

C'est l'occasion sans doute de rappeler que, au regard de cette première catégorie de lois essentielles, les principes et les règles de gestion, d'organisation et de fonctionnement du pouvoir tels qu'ils ont été appliqués pendant la transition ne reflètent en rien les principes et les règles d'une démocratie libérale représentative. Et les acteurs qui se sont imprégnés des règles prépondérantes pendant la transition devront faire un effort pour les oublier et envisager désormais les justes postulats d'une bonne démocratie.

Ainsi par exemple :

Nous nous sommes habitués à la conquête, à la distribution et à la légitimation du pouvoir par le mode de négociations. Nous devons désormais réfléchir à la distribution et à la légitimation du pouvoir selon le mode électoral. Dans le premier mode, les citoyens étaient absents, et le poids de la Communauté internationale important ; dans le second, le choix des citoyens sera déterminant et c'est eux qu'il faudra convaincre.

Dans le premier mode, celui de la conquête du pouvoir par négociation, le consensus, le partage équitable et équilibré, sont des concepts clés et les lois du pluralisme social et politique sont volontiers sacrifiées au profit de l'unanimité. Ce qui amène à l'obligation de former des gouvernements de tout le monde, d'union nationale, de réconciliation, de salut public ou de transition, le gouvernement principe de base étant que, hors élections, toutes les forces politiques en présence sont à égalité. Mais, dans le second mode, celui de la conquête du pouvoir par les élections, la loi de la majorité sera le principe de base, et le repère essentiel.

Dans le premier mode, le nombre des partis politiques sera un débat majeur, car tous prétendent s'asseoir à la table des négociations ; dans le second mode, celui des élections, seuls les partis qui présentent des élus comptent véritablement. Encore que, j'en conviens, le scrutin proportionnel allié à un régime parlementaire poussé ait amené, dans les pays qui pratiquent la démocratie depuis longtemps, à une telle instabilité et à une telle prépondérance des directoires des partis que l'on a essayé de concevoir «*un régime parlementaire rationalisé*».

Nous avons indiqué que la deuxième catégorie de lois essentielles, qui se fondent sur les premières, comporte celles qui sont juste nécessaires à l'organisation des élections, à la légitimation de nos dirigeants par le choix des citoyens et à la mise en place de structures devant refléter un nouvel ordre politique, républicain et démocratique.

Il s'agit de voir, parmi ces lois, lesquelles ont été établies, lesquelles manquent, à quel rythme elles sont produites et quels en sont les apports ou les écueils. C'est un vaste programme, et vous comprendrez que je me limite à quelques-unes, notamment la loi organique créant et organisant la Commission Électorale Indépendante (CEI), la loi sur la nationalité, la loi sur les partis politiques, la loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs, et, bien sûr, la loi des lois qui est la Constitution.

La Transition a officiellement commencé le 30 juin 2003. Soit exactement 6 mois après la signature de l'Accord le 17 décembre 2002 et 12 mois après la tenue du Dialogue

Inter-congolais (DIC), à Sun City, du 25 février 2002 au 19 avril 2002.

En évaluant, nous dégageons 14 lois identifiées comme essentielles. Sur les 14 lois, il y en a 4 qui sont encore en attente. Voici les indications sur le rythme de leur production, avant de donner un aperçu de leurs apports respectifs.

	Date	Écart-temps
Dialogue Inter-congolais (février-avril 2002)	17 décembre 02	
Présentation du Gouvernement de Transition	30 juin 03	0 mois
Loi sur les partis politiques	15 mars 04	9 mois
Loi organique de la CEI	5 juin 04	11 mois
Loi sur la défense et la sécurité	12 nov. 04	17 mois
Loi sur la nationalité	12 nov. 04	17 mois
Loi portant identification et enrôlement des électeurs	24 déc. 04	18 mois
Constitution		
	Sénat : mars 05	21 mois
	Ass. Nat. : mai 05	23 mois
Référendum sur le projet de Constitution	En attente	22 mois
Loi référendaire	5 avril 2005	
Loi sur l'amnistie	En attente	
Loi sur le financement public des partis politiques	En attente	
Loi sur le statut de l'opposition politique	En attente	
Loi électorale	En attente	

De cette évaluation, il ressort les lenteurs impressionnantes dans la production des textes ; la vitesse de croisière n'ayant été prise que 17 mois après le début de la Transition et à 7 mois de la fin normale de cette Transition programmée sur 24 mois !

Depuis que les deux Chambres existent, elles ont produit un total de 26 lois répertoriées au Journal Officiel, en ce compris, bien entendu, les lois budgétaires de 2004 et de 2005. Sur les 26 lois, on ne peut observer aucune loi essentielle en 2003, aucune pendant le premier semestre de 2004. Puis, un sursaut subit et spectaculaire en juin-juillet 2004, soit à 11 mois de la fin de la Transition.

À ce jour, avec la Constitution, ce sont 6 lois essentielles qui sont en attente.

Comment se présentent les textes produits et quels sont les apports ou les débats qu'ils ouvrent ?

1. LA LOI SUR LA NATIONALITÉ

Loi n°04/024 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise.

1° Selon son exposé des motifs :

Elle répond aux critiques pertinentes formulées par les délégués aux assises du DIC contre la législation congolaise en matière de nationalité spécialement :

- Ordonnance-Loi n°71-002 du 28 mars 1971 ;
- Loi n°72-002 du 5 janvier 1972 ;
- Décret-Loi n°197 du 29 janvier 1999 modifiant et complétant ;
- Loi n°81-002 du 29 juin 1981.

2° Essentiel des critiques :

Ce texte reconnaît la nationalité congolaise aux Tutsis du «Congo» ou «Banyamulenge» mais n'admet pas le principe de la double nationalité.

3° Apport de la loi :

- maintient les deux éléments de rattachement : *ius sanguinis* et *ius soli* ;
- donne un élément de rattachement nouveau en incluant, à côté des «groupes ethniques», les «nationalités» dont les personnes et le territoire constitueraient ce qui

est devenu le Congo à l'indépendance ;

- renvoie la question de la double nationalité à la prochaine législature, conformément à la résolution n° DIC/CPR/03.

Article 6 : « Est Congolais d'origine, toute personne appartenant aux groupes ethniques et nationalités dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo (présentement la RDC) à l'indépendance ».

2. LA LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES

Loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.

1° Selon son exposé des motifs :

- résolution n° DIC/CPJ/04 du 18 avril 2002 relative à la libéralisation effective et totale de la vie politique et associative en RDC ;
- nécessité d'ajouter et d'impliquer les composantes et entités présentes au DIC ;
- nécessité de prendre en compte les avancées et les acquis des lois précédentes.

2° Apport de la loi

- exclut les regroupements politiques, qui sont des coalitions ou associations momentanées.

N.B. : il faut malgré tout relever la tendance qui consiste à organiser l'opposition, à travers le statut de chef de l'opposition, dans la Constitution, et ici, le souci de ne pas faire des coalitions des formations rigides :

- ramène l'âge pour fonder le parti de 30 à 25 ans sans plus d'explication ;
- établit que l'acte d'enregistrement est suffisant et remplace l'agrément qui laissait place à l'arbitraire. L'enregistrement est lié :
 - au récépissé de la demande d'enregistrement qui a donc valeur juridique, de même, en cas de rejet, à la preuve du dépôt de recours au greffier de la Cour suprême de justice contre l'Arrêté de rejet.
- droits et avantages dans les médias publics sont définis ;
- interdiction d'utiliser les biens et le personnel de l'État ;
- financements extérieurs sont autorisés : sauf par un État étranger ;
- autorité territoriale locale peut suspendre les activités d'un parti (15 jours maximum), mais doit saisir immédiatement l'Officier du Ministère de la Justice ;
- suppression des sanctions en cas de création, d'administration et de fonctionnement d'un parti politique en marge de la loi ;
- TGI (Tribunal de Grande Instance) du lieu de résidence des membres en conflit ou des sièges des partis en conflits est compétent ;
- accorde la personnalité juridique aux partis politiques et « ex-Mouvements rebelles signataires de l'Accord Global et Inclusif, conformément à la décision du Conseil des ministres du 19 septembre 2003.

Lois antérieures :

- loi n° 90-007 du 18 juillet 1990 ;
- loi n° 90-009 du 18 décembre 1990 ;
- décret-loi n° 194 du 29 janvier 1999 ;
- loi n° 001/2001 du 17 mai 2001.

Les partis politiques enregistrés suivant ces lois continuent à fonctionner dans le cadre de la présente loi.

Voir à cet égard :

- Art. 33 (dispositions transitoires) ;
- Art. 34 : 6 mois pour présenter copies légalisées, situation actualisée ;
- Art. 35 : idem pour les «Mouvements rebelles».

3. LA LOI SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

L'article 22 de la loi sur les partis politiques stipule :

«Les ressources des partis politiques proviennent de :

- cotisations des membres ;
- dons et legs ;
- revenus réalisés à l'occasion des manifestations ou des publications
- opérations mobilières et immobilières ;
- subventions de l'État».

Cette disposition invite à envisager rapidement la loi sur le financement des partis politiques.

L'article 25 prévoit à l'alinéa 2 «une loi détermine les conditions et la nature des subventions allouées aux partis politiques».

Il est à repérer que la même loi explicite davantage le sens, la portée, les moyens de contrôle et les sanctions nécessaires pour respecter l'alinéa 3 de l'article 25 qui stipule : «*Aucun parti politique ne peut user des biens ou du personnel de l'État sous peine de dissolution*».

4. LA LOI DE DÉFENSE ET SÉCURITÉ

Loi n° 04/023 du 12 novembre 2004 portant organisation générale de la Défense et des Forces armées.

1° Selon son exposé des motifs :

- on évoque le fait que depuis sa création, la RDC est exposée à la convoitise des puissances étrangères. D'où, l'hostilité de l'environnement géopolitique envers notre pays ;
- on évoque un fait malheureux : l'idée de décolonisation graduelle des armées qui a prévalu dans la mentalité coloniale lors de l'indépendance, avec pour effet la mutinerie du 4 juillet 1960 et des crises ultérieures.

D'où la nécessité d'une stratégie qui allie dissuasion et efficacité de l'action sur tous les théâtres d'opérations prévisibles.

D'où la nécessité de redéfinir et de réorganiser toutes les forces et les structures de Défense.

D'où la nécessité de changer l'esprit et le comportement des militaires vis-à-vis des populations civiles.

Commentaires :

La plupart des dispositions sont classiques et il n'y a guère d'innovation. Le fait de l'intégration est un défi accepté.

L'éventuelle option sur un service militaire obligatoire pour rapprocher le civil du militaire et pour mieux garantir la défense du territoire, n'a même pas été évoquée.

5. LA LOI RÉFÉRENDATAIRE, LA LOI ÉLECTORALE

Il s'agit là de deux lois qui sont directement liées à la nature et à l'existence effective du texte de la Constitution définitive.

Elles sont en attente, mais on perçoit déjà les débats majeurs sur ces lois car ils sont déjà ouverts dans le processus d'élaboration de la Constitution.

Selon la forme de l'État, unitaire ou fédéral, on devra envisager des élections provinciales ou non. À moins d'innovation.

Selon l'existence de deux Chambres ou non, et en admettant que le Sénat représente d'abord les provinces ou les entités fédérées, devra-t-on déterminer le mode d'élection des sénateurs, par suffrage indirect et éventuelle cooptation comme cela a été l'habitude dans nos textes constitutionnels ?

Selon qu'on opte pour un régime présidentiel ou parlementaire, on devra discuter du mode d'élection du Président de la République : généralement un Président qui a des responsabilités au sein du pouvoir exécutif est élu au suffrage universel direct, sur la base d'un programme qu'il devra défendre. En cas où il serait un Président qui «règne et qui ne gouverne pas», on peut se priver du luxe d'un suffrage universel direct et économiser utilement l'argent pour autre chose !

6. LA LOI SUR L'IDENTIFICATION ET L'ENRÔLEMENT DES ÉLECTEURS

Loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs.

Selon son exposé des motifs, cette loi vise à identifier les électeurs, à inscrire les électeurs, et à établir les listes électorales.

Trois choses m'ont frappé à la lecture de l'exposé des motifs.

D'abord, cette loi s'écarte résolument de la Résolution n° DIC/CPR/03 qui prévoyait le recensement général classique de la population congolaise. Mais c'est vrai il n'y a pas d'argent assez pour cela et nous devons apprendre à nous proposer ce que nous pouvons financer nous-mêmes.

Ensuite cette loi opte pour la seule identification et le seul enrôlement des électeurs. C'est vrai que cela se fait dans certains pays.

Enfin, on est informé, de par cette loi que l'identification et l'enrôlement sont obligatoires. Ce qui annonce aussi, on peut le penser, que le vote sera obligatoire. L'article 4 précise : «*l'inscription sur la liste des électeurs est un devoir civique*». Et précise que tous les Congolais en âge de voter ont l'obligation de se soumettre personnellement à l'identification et à l'enrôlement.

Commentaires :

L'article 8 de cette loi détermine l'âge de 18 ans révolus à la clôture des opérations d'identification et d'enrôlement.

Je vois là une obligation impérieuse de fixer vite la date des élections, et un danger qui serait celui d'exclure bon nombre de citoyens en âge de militer dans un parti politique et de prétendre au droit de vote à la date des élections.

En effet, il suffirait que la date des élections advienne 9 mois après la clôture de l'enrôlement pour qu'on se retrouve aux élections avec un grand nombre de citoyens de 18 ans révolus mais exclus du vote ! C'est injuste et c'est dangereux.

D'autant que le vote est un droit et une obligation !

CONCLUSIONS

L'heure est à la fois au bilan et aux urgences. Si nous admettons que gouverner c'est prévoir, nous devons admettre que nos gouvernants actuels n'ont pas été prévoyants. Les lenteurs relevées, notamment dans la mise en place effective de la CEI démontrent une trop faible volonté d'aller vite aux élections. Les exigences de sécurité avancées ne proviennent que de la faible adhésion des uns et des autres aux lois essentielles qui

régissent un État. Et, apparemment personne ne veut d'un État stable et solide dans notre pays !

Aussi, à travers les murmures qui se répandent dans l'opinion, le bilan est recherché à deux niveaux et à travers deux questions :

Pouvons-nous encore faire confiance dans le leadership actuel pour arriver aux élections libres et démocratiques et, par conséquent, à l'instauration d'un nouvel ordre politique ?

Suffirait-il de prolonger ? Et quelles garanties aurions-nous que cette fois le temps sera utilisé pour organiser les élections ?

Trois schémas s'offrent à nous :

1. Le schéma optimiste :

Les obstacles sont compréhensibles. Le leadership est excellent. Demandons à la CEI de constater et de proposer aux deux Chambres réunies de prolonger de 6 mois. Et tout va bien.

1. Le schéma sceptique :

C'est vrai qu'à ce stade on ne peut pas avoir des élections. C'est la faute du leadership actuel qui doit au moins être sanctionné pour ce retard. Et donc il faut changer l'équipe gouvernementale et demander aux composantes de donner un nouveau gouvernement dont la seule mission sera d'organiser les élections dans les 6 mois.

1. Le schéma pessimiste :

C'est l'échec des institutions de la Transition. Il faut y mettre fin et chercher un cadre neutre pour organiser les élections. Ce qui signifie la neutralisation des institutions, la mise en place d'un nouveau cadre juridique pour l'État. Comment réaliser cette neutralité ? Pour certains, il faut recourir à la tutelle provisoire de l'ONU. Pour d'autres, il faut recourir à une équipe de Congolais non pour les élections.

1. Le schéma catastrophe

Tout a été pourri dès le départ. Il faut tout recommencer et ouvrir de nouvelles négociations et reprogrammer la Transition. Ce serait une trop belle caution aux faiseurs de transition et autres faux démocratisateurs.

Avril 2005

Pour citer cet article

Dr Célestin Kabuya-Lumuna. «Quelles lois essentielles pour la République Démocratique du Congo ?». *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 5 : 2004-2005 La IIIe République Démocratique du Congo
<http://popups.ulg.ac.be/revue6/document.php?id=201>

Quelques mots à propos de : Dr Célestin KABUYA-LUMUNA

Professeur à l'Université de Kinshasa

affiliation : à l'Université de Kinshasa

fonction : Professeur

Cette revue fait partie du portail PoPuPS du Réseau des Bibliothèques de l'Université de Liège

(URL : <http://popups.ulg.ac.be/>)



Le portail PoPuPS est une réalisation du Réseau des Bibliothèques de l'Université de Liège
Contact : Claude Coibion