

DES OBLIGATIONS JURIDIQUES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, DU GOUVERNEMENT ET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS L'ENGAGEMENT CONTRE L'IMPUNITÉ EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

*Par Jean Marc Pacifique MUTONWA KALOMBE**

Plan sommaire

- Introduction
- I. Etat de l'Etat de droit et de la démocratie en RDC
- II. Des acteurs de la bonne gouvernance en RDC et de leurs obligations dans la lutte contre l'impunité
 - * Du Président de la République
 - * Du Gouvernement
 - * Du Parlement
- III. Des efforts observés dans la lutte contre l'impunité
- IV. Des entraves à la lutte contre l'impunité en RDC et des solutions envisageables
- En conclusion

* Assistant des Recherches à l'Université de Lubumbashi

Introduction

De l'exposé des motifs de la Constitution de la République Démocratique du Congo¹, l'on peut retenir que le pouvoir constituant entend poser les fondements de son action dans une démarche philosophique ; celle-ci s'inscrit dans une dynamique foncièrement dialectique. Elle vise la traduction de sa volonté déclarée de poser des bases plus ou moins solides en vue de l'instauration dans ce pays de ce que constitutionnalistes et politologues entendent traduire par ce qu'ils dénomment « *Etat de droit* » et dont les prolongements sont la démocratie et la bonne gouvernance. C'est ainsi que l'on peut y découvrir, en toutes premières lignes que :

« Depuis son indépendance, le 30 juin 1960, la République Démocratique du Congo est confrontée à des crises politiques récurrentes dont l'une des causes fondamentales est la contestation de la légitimité des Institutions et de leurs animateurs².

Cette contestation a pris un relief particulier avec les guerres qui ont déchiré le pays de 1996 à 2003.

En vue de mettre fin à cette crise chronique de légitimité et de donner au pays toutes les chances de se reconstruire, les délégués de la classe politique et de la Société civile, forces vives de la Nation, réunis au Dialogue inter congolais, ont convenu dans l'Accord Global et Inclusif signé à Prétoria en Afrique du Sud le 17 décembre 2002, de mettre en place un nouvel ordre politique, fondé sur une nouvelle Constitution démocratique sur base de laquelle le peuple congolais puisse choisir souverainement ses dirigeants, au terme des élections libres, pluralistes, transparentes et crédibles.

A l'effet de matérialiser la volonté politique ainsi exprimée par les participants au Dialogue inter-Congolais, le Sénat issu de l'Accord Global et Inclusif précité, a déposé, conformément à l'article 104 de la Constitution de la transition, un avant-projet de la nouvelle Constitution à l'Assemblée nationale qui l'a adopté sous forme de projet de Constitution soumis au référendum populaire ».

La Constitution ainsi approuvée s'articule pour l'essentiel autour de certaines idées forces dont celle relative à l'organisation et à l'exercice du pouvoir reprise au point 3 dudit exposé des motifs puis faisant l'objet du Titre III de la Constitution.

¹ Il s'agit de la Constitution promulguée le 18 février 2006

² C'est nous qui soulignons.

Si donc les institutions de la République sont, aux termes de l'article 68 de la Constitution : le Président de la République, le Parlement, le Gouvernement, les Cours et Tribunaux, le constituant entend justifier par lui-même ce qu'il qualifie de *préoccupations majeures qui président à l'organisation de ces Institutions* et qui sont les suivantes :

- *assurer le fonctionnement harmonieux des Institutions de l'Etat ;*
- *éviter les conflits ;*
- *instaurer un Etat de droit ;*
- *contrer toute tentative de dérive dictatoriale ;*
- *garantir la bonne gouvernance ;*
- *lutter contre l'impunité ;*
- *assurer l'alternance démocratique.*

Comme on peut aisément s'en rendre compte, les préoccupations ainsi exprimées visent à la fois l'instauration et la consolidation d'un véritable Etat de droit porteurs des valeurs guidées par le souci de la bonne gouvernance, typiquement républicaines et, partant démocratiques.

En effet ces préoccupations, non seulement sont interdépendantes les unes des autres, mais aussi elles forment le socle, pour ainsi dire le point d'achoppement, dans le processus de concrétisation des visées républicaines et démocratiques.

L'Etat de droit suppose inéluctablement la séparation des pouvoirs démocratiques, sinon ce que le constituant dénomme *fonctionnement harmonieux des institutions* ; ceci nécessite aussi, bien entendu, que dans leur fonctionnement indépendant, lesdites institutions agissent dans le sens *d'éviter les conflits* et par mesure de précaution, *contrer toute tentative de dérive dictatoriale* ; tout ceci dans l'objectif bien avoué de *garantir la bonne gouvernance*.

Mais pour rendre à la fois efficace et opérationnelle l'ensemble de cette bâtisse constitutionnelle, certains préalables sont, de toute évidence, indispensables : *l'alternance démocratique* tout comme la *lutte contre l'impunité*.

Notre propos entend donc suggérer une réflexion autour des obligations juridiques de certaines de ces institutions ci-dessus mentionnées : le Président de la République, le Gouvernement et l'Assemblée nationale, l'une de deux chambres du parlement, pour être précis, dans l'engagement contre l'impunité. Ce combat, il faut le souligner, est, avec

plusieurs autres facteurs marquant encore, la condition *sine qua non* de l'instauration d'un Etat qui se veut véritablement Etat de droit et démocratique¹.

Et pour y parvenir, nous passerons d'abord en revue, de manière panoramique, l'état de l'Etat de droit et de la démocratie en RDC (I) ; ensuite, l'étude des acteurs de la bonne gouvernance en RDC (II) sera de nature à occasionner la compréhension du fondement juridique des obligations et des mécanismes d'action constitutionnellement mis à l'avantage de diverses institutions étatiques en vue de lutter contre l'impunité. Après que nous ayons dressé un tableau indicatif des efforts jusque là consentis dans le sens de la lutte contre l'impunité (III), nous passerons alors en revue certaines entraves susceptibles de mettre en mal l'action ainsi définie avant que de proposer certaines pistes de solutions à même de contrer celles-ci(IV).

I. De l'Etat de droit et de la démocratie en République Démocratique du Congo

Parce que la lutte contre l'impunité ne peut être envisageable que dans la dynamique des efforts en vue de l'instauration d'un Etat de droit et dans la mesure où la démocratie est de nos jours entendue comme le corollaire indissociable de l'Etat de droit, c'est donc à l'explication de ces concepts – Etat de droit et démocratie – que nous consacrerons ce point que nous voulons préliminaire à nos analyses. Aussi, pour y parvenir doit-on auparavant fournir d'énormes efforts en vue de garantir la bonne gouvernance.

Il doit, néanmoins, être précisé que l'objectif ici poursuivi est, plutôt que de nous perdre dans des considérations encyclopédistes, pragmatique et téléologique : pragmatique, parce qu'il s'agit pour nous de vérifier leur application pratique dans le cas de la RDC ; téléologique, étant considéré qu'il importe de déterminer ce que pourrait être la finalité ou, pour mieux dire, ce que peuvent être les attentes des populations congolaises lorsqu'il leur est proposé l'instauration d'un Etat de droit porteur des valeurs républicaines.

a. Quid de l'instauration d'un Etat de droit en RDC

¹ Au sens de l'article 1er de la constitution, « La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc ».

Avant toute autre considération en rapport avec l'instauration de l'Etat de droit en RDC, disons un mot sur la notion même de l'*Etat de droit*.

a. 1. Notions sur l'Etat de droit

L'État de droit est, en termes simples, un concept désignant tout État qui s'applique à garantir le respect des libertés publiques, c'est-à-dire le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la mise en place d'une protection juridique. Dans un État de droit, les autorités politiques elles-mêmes sont soumises au respect du droit¹. L'État de droit est alors défini, du moins dans sa considération première, comme un État qui s'impose des limites juridiques dans le cadre de ses relations avec ses citoyens en ce qui concerne leur statut individuel. Ainsi, les prescriptions applicables aux citoyens doivent-elles procéder d'une loi formelle et non de la seule volonté du monarque².

De nos jours, l'acception d'État de droit tend à faire davantage référence à un État garantissant, par l'intermédiaire de son système juridique et constitutionnel, les droits individuels de ses citoyens contre l'arbitraire du pouvoir. Dans son acception courante, cette définition dissocie donc d'un côté les démocraties, assimilées à des États de droit et, de l'autre, les États totalitaires, qui nient les libertés individuelles élémentaires.

L'Etat de droit est, suggère Léon KENGO WA DONDO, « un Etat dans lequel tous les citoyens jouissent réellement et pleinement de leurs droits, non comme un don ou une faveur, mais un droit exigible parce qu'ils sont des femmes et des hommes par leur nature³. Il précise aussi que si l'Etat de droit se définit essentiellement par le fait de garantir à tous les citoyens la jouissance de leurs droits, il reste que ces droits sont susceptibles de progrès en ce qui concerne leur reconnaissance. L'Etat de droit lui-même est donc, ainsi que dans le cas de la RDC, susceptible de progrès⁴.

a. 2. De l'instauration de l'Etat de droit en RDC

¹Le concept d'État de droit naît au XIX^e siècle dans le cadre du positivisme juridique allemand, qui dissocie l'État de l'ordre juridique en opposant le *Rechtsstaat* (l'« État de droit ») à l'*Obrigkeitsstaat* (l'« État policier »).

² Notons qu'au début du XX^e siècle, le juriste Hans Kelsen s'insurge contre le concept du *Rechtsstaat*. Pour lui, l'État personnifie l'ordre juridique, et l'expression *Rechtsstaat* n'est qu'un « pléonasme ». Pour lui, un État s'impose automatiquement des limitations juridiques dès lors qu'il atteint un degré de centralisation et de division du travail suffisamment élaboré. Son statut d'État de droit dépend davantage de sa capacité d'agir en tant que sujet juridique, reconnue à la fois par ses citoyens et par les autres États. Il en conclut que l'imposition d'un ordre juridique international supérieur à son droit national lui fait en revanche perdre son statut d'État de droit.

³KENGO wa DONDO, L., Le leadership dans un Etat de droit, in Congo-Afrique, N° 430, décembre 2008, p.799.

⁴ Idem, p. 800.

Présentant le résultat d'une enquête sur la perception de l'Etat de droit par les congolais, le Professeur Léon de Saint MOULIN considère que « l'Etat de droit est une notion beaucoup moins connue. Plusieurs –en RDC- ont honnêtement reconnu qu'ils ne savaient pas ce que qu'elle signifie ou qu'ils n'en avaient jamais entendu parler. Mais, la majorité la perçoit correctement comme un système politique où la loi s'impose à tous les citoyens, quel que soit leur rang »¹.

Ceci est la résultante de ce que la vie juridique en RDC a semblé pendant longtemps ballotée entre *l'être et le néant*, entre *l'ordre et le chaos*. Les peuples, partout, ont eu le sentiment de vivre dans un climat d'arbitraire et d'insécurité qu'ils se demandaient s'il y avait de droit et lorsqu'il existait, quelle était sa mission ? Ils ne voyaient dans la loi qu'un instrument d'oppression au service de leurs bourreaux, les gouvernants, ainsi interpellant à cette perception de CICERON sur l'essence et la finalité même de la loi et, partant du droit tout entier:

« Ce qu'il y a de plus insensé, c'est de croire que tout ce qui est réglé par les institutions ou les lois des peuples est juste. Quoi ! Même les lois des tyrans ? Si les Trente avaient voulu imposer aux Athéniens des lois, et si tous les Athéniens avaient aimé ces lois dictées par des tyrans, devrait-on les tenir pour justes ? Pas plus, je pense, que la loi posée par notre interroi : le dictateur pourra mettre à mort et sans l'entendre tout citoyen qu'il lui plaira. Le seul droit en effet est celui qui sert de lien à la société, et une seule loi l'institue : cette loi qui établit selon la droite raison des obligations et des interdictions. Qu'elle soit écrite ou non, celui qui l'ignore est injuste.

« Mais si la justice est l'obéissance aux lois écrites et aux institutions des peuples et si, comme le disent ceux qui le soutiennent, l'utilité est la mesure de toutes choses, il méprisera et enfreindra les lois, celui qui croira y voir son avantage. Ainsi plus de justice, s'il n'y a pas une nature ouvrière de justice ; si c'est sur l'utilité qu'on la fonde, une autre utilité la renverse. Si donc le droit ne repose pas sur la nature, toutes les vertus disparaissent. Que deviennent en effet la libéralité, l'amour de la patrie, le respect des choses qui doivent nous être sacrées, la volonté de rendre service à autrui, celle de reconnaître le service rendu ?

¹De SAINT MOULIN, L., La perception de la démocratie et de l'Etat de droit en RDC, Kinshasa, Cepas – Konrad - Adenauer, 2003, p. 14

« Toutes ces vertus naissent du penchant que nous avons à aimer les hommes, qui est le fondement du droit. On ne détruit pas seulement ces obligations envers les hommes, on détruit les cérémonies religieuses et le culte des dieux que, selon moi, il faut maintenir, non par crainte, mais à cause de l'union qui existe entre les hommes et Dieu.

« Si la volonté des peuples, les décrets des chefs, les sentences des juges faisaient le droit, pour créer le droit au brigandage, à l'adultère, à la falsification des testaments, il suffirait que ces façons d'agir eussent le suffrage et l'approbation de la multitude. Si les opinions et les votes des insensés ont une puissance telle qu'ils puissent changer la nature des choses, ne décideraient-ils pas que ce qui est mauvais et pernicieux sera désormais tenu pour bon et salutaire ? Ou pourquoi la loi qui de l'injuste peut faire le droit, ne convertirait-elle pas le bien en mal ? C'est que, pour distinguer une bonne loi d'une mauvaise, nous n'avons d'autre règle que la nature. Et non seulement la nature nous fait distinguer le droit de l'injustice, mais, d'une manière générale, les choses moralement belles de celles qui sont laides ; car une sorte d'intelligence partout répandue nous les fait connaître, et incline nos âmes à identifier les premières aux vertus, les secondes aux vices¹ ».

Dans cette ambiance, les plus faibles se trouvent sous l'empire de la loi des plus forts, dont l'action demeure curieusement impunie, dans les rapports de droit privé, et notamment dans le cadre des relations professionnelles. Les gouvernés sont continuellement sous la menace des caprices et des sautes d'humeur des gouvernants qui n'hésitent pas à fouler aux pieds les règles édictées par les institutions étatiques, qu'il s'agisse des textes réglementaires émanant du pouvoir exécutif, qu'il s'agisse des lois votées par le pouvoir législatif pourtant généralement constitué en une instance d'enregistrement et de légitimation de la volonté du chef de l'Etat, qu'il s'agisse des décisions rendues par les instances juridictionnelles lesquelles sont, malheureusement souvent uniques.

Les affaires importantes se règlent généralement sous les auspices ou devant le chef de l'Etat, qu'il s'agisse de litiges de droit privé ou de droit public, qu'il s'agisse des affaires de droit interne ou de droit international.

Quand on se souvient encore de la hiérarchie des normes formellement existantes, celle-ci se trouve en elle-même couramment bafouée: de simples instructions orales peuvent

¹ Source : Cicéron, *De la République*, livre I, *Des lois*, trad. par C. APPUHN, Paris, GF Flammarion, 1965.

mettre en échec des règles de droit écrit ; des circulaires peuvent faire échec à des lois qui peuvent à leur tour violer impunément des dispositions constitutionnelles, lesquelles pourtant existent formellement.

Par ailleurs, le droit se confond avec la volonté des gouvernants, ceux-ci étant l'incarnation de l'Etat et de la nation. Ce fait est, notons-le, particulièrement caractéristique des régimes de l'Afrique postcoloniale ; ceux-ci se signalent par une extrême personnalisation des fonctions et un goût effréné pour le pouvoir. La personne des titulaires se trouve apparemment sous la dépendance des fonctions des gouvernants qu'elle incarne, mais qui détermine et donne un sens à leur vie¹. La conséquence en est inéluctablement qu'il y a, pour ainsi dire, confusion entre les fonctions et la personne des titulaires des fonctions².

Dans ces conditions, il convient au préalable de dissocier le droit, forme d'expression et d'action de la conscience et de la volonté populaires, de l'Etat, instrument de gestion des intérêts de la communauté ; il convient ensuite de dissocier la volonté de l'Etat de celle des gouvernants. En conséquence, la nécessité se fait sentir de contrôler la légalité des actes et la constitutionnalité des lois, de limiter la toute puissance de l'Etat, d'opérer la dissociation de l'Etat et de ses gouvernants, d'assurer la moralisation de la vie publique et de fonder les nouveaux rapports sociaux sur le respect effectif de la règle de droit.

Ainsi se dessine le tableau de l'Etat congolais bien que certains efforts appréciables soient de plus en plus constatés, surtout avec l'avènement de la 3^e République à la faveur de laquelle ont été organisées les élections présidentielles et législatives en 2006³.

En effet, depuis son indépendance en 1960, la RDC n'a cessé de se lancer comme dans une sorte de descente effrénée aux enfers, une véritable chute libre institutionnelle que le professeur Gilbert KISHIBA FITULA qualifie très adroitement de *déconfiture des pouvoirs constitutionnels*⁴. Pour lui, la gestion de la chose publique a été pendant longtemps, ou demeure encore, soumise au principe de l'arbitraire et du monolithisme –parfois masqué-, ignorant totalement les valeurs républicaines tributaires de l'existence des véritables Etats de droit⁵.

¹ Revue de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 1992, sine data, p. 88

² Idem, p. 107

³ Reste cependant que les élections urbaines et locales se font depuis alors toujours attendre.

⁴ KISHIBA FITULA, G., *De la « communauté internationale » face aux conflits en Afrique contemporaine : Repères pour l'alternative à la charte des Nations-Unies*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Lubumbashi, 2005, pp. 22è et suiv.

⁵ Idem, p. 228

Il rejoint en cela la pensée de EDEM KODJO selon qui « l'Etat africain postcolonial n'assume pratiquement pas des responsabilités d'un véritable Etat indépendant et souverain. Loin d'être l'expression de la volonté de vivre en commun des populations qu'il prétend organiser, et loin de présider aux destinées de l'ensemble de cette collectivité, il n'est souvent que la concrétisation de la défense d'intérêts diffus, incapable de propulser vers l'avant, chevauchant l'illusoire et labourant le vent »¹.

Cette situation dont les effets se font encore ressentir de nos jours, atteint son paroxysme lorsque, ainsi que le fait si bien observer le professeur Vincent de Paul LUNDA BULULU, la plénitude du pouvoir était passée du peuple au MPR², incarné par le Président. Mais, celui-ci est, du fait de sa confusion avec le peuple, la source du pouvoir. A ce titre, les autres organes du parti tiennent le pouvoir de lui et exercent sous sa responsabilité ; ils ne peuvent donc le contrôler³.

Dans ce contexte particulier ayant prévalu pendant longtemps en RDC, pouvait-on oser parler de l'Etat de droit dès lors que la vie et la mort de nos populations dépendaient de la seule et simple volonté de la caste gouvernante qui détenait, à cet effet, entre ses mains, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, le pouvoir juridictionnel et le pouvoir médiatique ? L'arbitraire et la violence, avec l'impunité comme corollaire, sont de ce fait institutionnalisés, aussi bien dans la classe politique que dans la société civile⁴.

La RDC, dans sa gestion et son fonctionnement a ainsi été pendant plusieurs décennies l'incarnation de ce que le professeur TSHITAMBWE KAZADI entend par « présidentielisme africain ». Celui-ci, opposé au présidentielisme sud-américain, se caractérisant par la prééminence du président, le rôle politique de l'armée et le pluralisme des partis, s'analyse comme celui qui vise –du moins formellement- à lutter contre le tribalisme, à instaurer une structure gouvernementale forte et à renforcer l'unité nationale. Le parti unique africain y constitue un rouage auxiliaire du Président dans le renforcement du pouvoir,

¹ EDEM KODJO cité par LUTUNDULA, A., A., Ch., « Fondement et source des engagements et des devoirs de l'Etat », in Congo-Afrique, n° 324, Octobre 1998.

² MPR veut dire Mouvement Populaire de la Révolution, parti unique mis en place par le Président MOBUTU SESE SEKO dans l'ex-Zaïre. On peut voir une tentative de ce genre dans le chef des autorités de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL), mouvement insurrectionnel ayant conduit feu Laurent Désiré KABILA à la prise du pouvoir en mai 1997, lorsqu'elles mirent en place les Comités de Pouvoirs Populaires (CPP), sorte de Congrès Général pour les Peuples (CGP) libyen.

³ LUNDA BULULU, V. de P., Conclusion des traités en droit constitutionnel zaïrois, Bruxelles, éd. Brulant, 1984, p. 336

⁴ Aux termes des articles 32 et 36 de la Constitution du 24 juin 1967 mise à jour le 27 juin 1988 en République du Zaïre il n'existe qu'une seule institution, « le Mouvement Populaire de la Révolution » et « le Président du Mouvement Populaire de la Révolution est de droit Président de la République » ; de même, au sens de l'article 1^{er} du décret-loi constitutionnel, le chef de l'Etat est à la fois Président de la République, chef de l'exécutif et du gouvernement, commandant suprême des forces armées et il exerce aussi le pouvoir législatif par décret-loi.

mais l'armée, comme l'épée de Damoclès pèse sur le parti pour rappeler tout le monde à l'ordre¹.

Il importe cependant, faut-il le répéter, de saluer la volonté, souvent déclarée, des actuels gouvernants en vue de l'instauration d'un Etat de droit dont les fondements demeurent à poser sur des principes républicaines et démocratiques.

On peut reconnaître cette évolution en vue de l'instauration d'un Etat de droit à la place croissante donnée aujourd'hui, non seulement à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ou à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, mais particulièrement aux Conventions des Nations Unies sur les droits de l'Enfant et sur les droits de la femme : tous les textes auxquels la Constitution de la RDC se réfère dans son préambule pour réaffirmer l'adhésion du Peuple Congolais à leur contenu².

Ce qui serait de nature à éviter que ne se réalise la crainte exprimée par MONTESQUIEU que

« lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.

« Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire : car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur.

« Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers »³.

¹ TSHITAMBWE KAZADI SH., Quelques réflexions sur l'Acte Constitutionnel de Transition du 9 avril 1994 et l'Acte proclamé par la Conférence Nationale Souveraine en République Démocratique du Congo (ex-Zaïre), in *Justitia*, Vol. II, n°1, Lubumbashi, août 1999, pp. 6 et suiv.

² KENGO wa DONDO, I., art. Cit., p. 800

³ MONTESQUIEU, De l'esprit des lois (extrait).

b. De la démocratie en République Démocratique du Congo

b. 1. De la conception de la démocratie

La question que l'on est en droit de poser ici est celle de savoir s'il y a une vision universelle de la démocratie d'une part et, d'autre part, si l'instauration et la promotion de la démocratie en RDC peuvent être de nature à consolider l'Etat de droit dans lequel l'impunité est admise comme l'une des valeurs républicaines.

Dans son étymologie le concept démocratie (du grec *dēmokratia*, *dēmos*, « peuple » ; *kratein*, « gouverner »), renvoie à un système politique dans lequel la souveraineté procède de l'ensemble des citoyens.

La démocratie, dont le principe fondateur (« La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants¹») se retrouve par exemple dans la Constitution congolaise, est dite directe, lorsque le peuple est investi d'une responsabilité effective sur l'ensemble des décisions ayant trait à la collectivité, ou représentative, lorsque, comme dans le cas de la RDC, le peuple délègue librement le pouvoir de gouverner à des mandants. À la fois conçue comme une valeur, constitutive d'un objectif à atteindre (la liberté pour tous réalisée dans l'organisation collective), et comme une technique de gouvernement, la démocratie s'est incarnée dans de nombreux modèles et selon des formes différentes.

En Afrique par exemple, et d'un point de vue purement ontologique, la définition de modèle ou de système social ne peut être conceptuel : il n'y a pas, en Afrique, de démocratie en soi, de valeur universelle, de nature ontologique². La question : qu'est ce que la démocratie ? N'a pas de sens en Afrique. En revanche, l'Afrique « traditionnelle »,³ cette Afrique profonde, en pareille circonstance, se demande à quoi sert la démocratie ? La démocratie, pourquoi faire ? Pour qui ? Pourquoi ? Comment la mettre en mouvement ? En d'autres termes, quelles sont les finalités, quelles sont les conditions de mise en œuvre de cette démocratie ?

C'est en s'inscrivant dans cette logique philosophico-sociologique que Michel ALLIOT⁴ suggère que d'une façon générale, et sous réserve des cas de mutation radicale, rares il est vrai, dans une civilisation ou dans une société donnée, au-delà des variations dues

¹ Article 5, al. 1 de la Constitution du 18 février 2006

² Revue de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, art. cit., p. 87

³³ Certains préfèrent continuer à l'appeler l'Afrique « précoloniale » bien que cette Afrique continue à exister et à peser de tout son poids sous les régimes de l'ère postcoloniale.

⁴ ALLIOT, M., Y a-t-il crise du développement, communication au séminaire du GEMDEV, Paris, 24 mars 1984

notamment à des raisons économiques, géographiques, démographiques, technologiques et historiques, la manière de concevoir le système de démocratie est prisonnière d'une logique dont le contenu ne varie pas (ou en tout cas ne change que sur le très long terme), et sans laquelle aucune vie sociale n'est possible. En d'autres termes, tout système de démocratie n'a de sens qu'intégré au sein d'un modèle de développement, lequel obéit à des objectifs et à une logique propre. Cette logique détermine à la fois, le système et en même temps le dépasse, en ce sens qu'elle limite et, en même temps, permet des possibilités d'action et d'innovation du système de démocratie.

De la sorte, la comparaison du système démocratique africain avec celui produit par le modèle occidental de développement ne paraît pas appropriée ; ceci est d'autant plus plausible que chaque modèle de développement poursuivant ses propres objectifs, on ne peut prétendre apprécier de degré d'efficacité du système démocratique que par rapport à ces objectifs.

Pour ce qui est de l'Afrique traditionnelle en général, et de la RDC en particulier, la logique de la pensée qui anime et sous-tend le modèle de société postule en effet, le primat de la fonction sur l'être, là où la logique de la pensée qui sous-tend le modèle occidental postule le primat de l'être sur la fonction¹. Disons que, autant les concepts être et fonctions sont, dans le rapport de leur relation, diversement appréhendés en Afrique qu'en occident, autant, sans être déniée, la notion de démocratie ne se conçoit qu'eu égard aux fonctions qu'on entend lui assigner. Or, celles-ci, sans être les mêmes, sont toutefois universellement admises.

Parce que la démocratie est une forme de gouvernement qui garantit l'égalité et la liberté des citoyens, quelles sont les valeurs de ce système politique qui s'est imposé peu à peu ? Quels sont les enjeux actuels du débat démocratique ?

La démocratie a été inventée dans la Grèce du V^e siècle av. J.-C. Pour l'historien THUCYDIDE, la démocratie est un régime politique où « les choses dépendent non pas du petit nombre mais de la majorité ». C'est ce qu'on a appelé le *gouvernement du peuple* (du plus grand nombre) *par le peuple* (par la majorité). Dans la démocratie grecque, cependant, ni les femmes ni les esclaves ne possédaient de droits civiques.

De nos jours, les valeurs de la démocratie universellement admises peuvent être ramenées à l'ensemble des principes de l'ordre que dessous² :

¹ ALLIOT, M., La coutume dans les droits originellement africains, communication au congrès de la société de Jean Bodin, Bruxelles, 1^{er}- 6 octobre 1984, Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, Bulletin n° 7-8, janvier 1985.

² Source : Microsoft ® Encarta ® 2008. © 1993-2007 Microsoft Corporation. Tous droits réservés.

- *L'égalité civique*

La démocratie implique tout d'abord l'égalité civique de tous, jeunes et vieux, hommes et femmes. Dans une démocratie, les citoyens sont tous soumis aux mêmes lois et ne se distinguent les uns des autres que par leur *mérite*. La pauvreté ne doit donc empêcher personne de prendre part à la vie de la cité. Le but n'est pas d'assurer les mêmes ressources à tous les citoyens mais de garantir *l'égalité de tous devant la loi* grâce à l'impartialité de la justice. C'est ce qu'on a appelé *l'État de droit*.

- *La séparation des pouvoirs*

La démocratie implique aussi la liberté. C'est la liberté reconnue et assurée de tous les citoyens, même les plus modestes, qui garantit l'existence d'un espace démocratique dans la cité. Assurer les libertés fondamentales de l'individu est donc l'une des conditions de l'existence de la démocratie. C'est le but de la *séparation des trois pouvoirs* : le pouvoir de faire les lois (*législatif*), le pouvoir de les appliquer (*exécutif*) et le pouvoir de les faire respecter (*judiciaire*). Si deux de ces pouvoirs se confondent, comme c'était le cas sous la monarchie –et de la 2^{ème} République en RDC, alors Zaïre-, la liberté des citoyens, et la démocratie, peuvent se trouver menacées. C'est pourquoi la démocratie dispose d'organismes de contrôle tels que le Conseil constitutionnel en France.

- *Le pluralisme politique*

La démocratie implique enfin que la vie politique soit organisée de façon à permettre l'expression de toutes les opinions : c'est *le pluralisme politique*. Il s'exprime par la tenue *d'élections libres* au cours desquelles le peuple élit ses représentants au moyen d'un vote (ou suffrage) universel, égal et secret. C'est le système de la *démocratie représentative*.

En définitive soulignons que les enjeux actuels du débat démocratique tourne autour de sa défense, de sa consolidation et de sa pérennisation en RDC. L'on sait, en effet, que la démocratie est fragile. Elle est sans cesse à défendre et à consolider, comme en témoignent aujourd'hui des sujets aussi importants que le *cumul des mandats électifs* ou la *corruption dans les partis politiques* ; car la démocratie ne peut s'accommoder de la concentration de tous les pouvoirs entre les mains de quelques « spécialistes » de la politique ni du détournement de l'argent public à des fins privées ou politiques. Ce à quoi entend s'employer le combat déclaré contre l'impunité. Une autre question, peut-être encore plus grave, est celle de *l'indépendance des juges* à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif notamment: les juges

sont les garants des libertés et de l'égalité devant la loi ; si un gouvernement peut ralentir ou étouffer un procès, c'est que la démocratie ne fonctionne pas encore parfaitement.

L'on s'aperçoit de cette façon que la démocratie, au delà de ses multiples et divergentes conceptions, se ramène simplement à l'idée de la bonne gouvernance dont les contours restent à déterminer dans le point ci - dessous.

b. 2. A propos de la bonne gouvernance

Telle qu'elle s'est imposée ces dernières années comme une vision globale de la gestion des nations et une orientation fructueuse à donner à leur destin, la question de la bonne gouvernance, fait pertinemment remarquer le Professeur KA MANA, ouvre des perspectives pour une réflexion de fond...¹

Pourtant, à l'instar de la démocratie², la bonne gouvernance n'a pas de définition qui fasse ontologiquement l'unanimité. Mais en dépit de cette divergence, on pourrait retenir avec Joseph CIHUNDA HENGELELA que la bonne gouvernance fait allusion au besoin de gouvernement des hommes et des choses. C'est une aventure acquise à la recherche de meilleurs systèmes de gestion des hommes et de leurs biens, l'interrogation des processus de décisions à la une de leur efficacité, mais aussi de leur légitimité³.

Disons donc avec Pascal LAMY que « *la gouvernance⁴ permet justement de désigner à la fois le besoin de gouvernement que ce monde en changement suscite et le besoin des citoyens gouvernement que ce monde en changement suscite et le besoin des citoyens de retrouver la maîtrise collective de leur destin, le sentiment qu'ils peuvent infléchir le choix de leur société et se reconnaître dans des représentants et dans un espace dont les repères sont explicites et familiers. Sans ce sentiment d'adhésion des citoyens, cette dimension ressentie de la démocratie, les arrangements institutionnels et structureaux de nos démocraties, tout comme leurs résultats en termes d'efficacité, resteront durablement affaiblis* »⁵.

Ainsi selon Pascal LAMY, la bonne gouvernance peut être considérée comme une capacité de décision d'un genre nouveau, fruit de décision d'un genre nouveau, fruit de la

¹KA MANA, Pour une bonne gouvernance mondiale, in Afrique-Congo, N° 423, mars 2008, p. 191.

²Lire à ce propos MBATA B. MANGU, A., Perspectives du constitutionalisme et de la démocratie en République Démocratique du Congo sous l'empire de la constitution du 18 février 2006, i BULA-BULA (dir.), Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise. Liber Amicorum Marcel LIHAU, PUK-Bruylant, Kinshasa-Bruxelles, 2006, p. 194

³ CIHUNDA HENGELELA, J., Acteurs de la bonne gouvernance en RD Congo post-électorale, In Afrique-Congo, N° 423, mars 2008, pp. 203-204.

⁴ Les termes « bonne gouvernance » et « gouvernance » sont, dans le cadre de cette réflexion, équipollentes et interchangeables.

⁵ LAMY, P., La gouvernance, utopie ou chimère ?, Etudes, février 2005, N° 4022, p. 154.

négociation permanente entre parties prenantes, entre acteurs sociaux, dans le cadre d'une entreprise, d'un Etat, d'une ville, ou autour d'un problème à résoudre¹.

De son côté, BOENINGER, pense que la bonne gouvernance se réfère à la meilleure gestion de la chose politique basée sur le respect des principes tels que transparence et responsabilité avec des dirigeants devant rendre compte. Elle fustige la corruption et postule l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant, le respect des droits et libertés, notamment la liberté d'association qui devait permettre l'émergence d'une Société Civile forte et organisée².

De tous ces postulats il procède que la bonne gouvernance fait ressortir les caractères principaux de l'ordre que dessus : la gestion transparente de la chose publique, la responsabilité des gouvernants et l'obligation de rendre compte de leur gestion, du refus de la corruption, la participation collective au destin commun, le respect des droits de l'homme, de la démocratie et l'Etat de droit³.

Si telle est la conception de la bonne gouvernance, la notion fait bien partie des réalités propres à cette Afrique traditionnellement profonde nonobstant l'apparente contradiction qui susceptible de se poser entre les exigences démocratiques de la bonne gouvernance et le caractère centralisateur de la société africaine. Mais ceci n'est qu'une impression erronée résultat d'une connaissance approximative voire partielle de l'organisation politico-sociale des sociétés africaines. On reproche en effet, à ces dernières leur essence foncièrement gérontocratique ; mais ceci ne peut aucunement servir de mesure à la démocratie dont le seul bien pour ces sociétés demeure sa ou ses finalités, lesquelles, on le sait, se ramènent au seul souci légitime de garantir la paix et la justice sociale, ces deux notions demeurant elles-mêmes ontologiquement prisonnières des modèles et systèmes dans lesquelles elles sont invitées à s'appliquer. Voici : en principe, le chef du clan africain ou de la grande famille africaine est le membre de chaque génération le plus proche des ancêtres. Mais il a la noble obligation de tenir compte du conseil de famille. Cette assemblée, qui rassemble tous les adultes⁴ de deux sexes ou les hommes seuls, a son mot à dire dans chaque affaire importante. Elle peut décider par exemple de refuser l'héritage de l'autorité clanique au candidat « légal » parce qu'il est reconnu malade, inactif ou mauvais administrateur. Par

¹ LAMY, P., art. Cit. p. 154

² BOENINGER, E., Governance and Development : Issues of governance, in Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., 1992

³ CIHUNDA HENGELELA, J., art. cit., p. 205

⁴ On peut facilement voir dans ce principe une équivalence avec le principe de la majorité politique issu du modèle occidental.

ailleurs, à côté et au dessus de l'autorité familiale et économique du patriarce, il y a l'autorité politico administrative de la communauté territoriale et d'abord du village¹.

Ce dernier est constitué par une famille étendue ou un clan auquel s'ajoutent des familles alliées. Or tous les chefs de famille reconnaissent l'autorité du chef de village. Celui-ci est juge des différends interfamiliaux. Il dispose de terre et préside aux cultes agraires. Mais ici encore le pouvoir est loin d'être arbitraire. Le conseil du village est une assemblée délibérative. Il choisit le chef de village, oriente et détermine parfois ses options jusqu'à le réduire à être un simple exécutant, en particulier dans les affaires des relations extérieures (conflits, associations). A un niveau supérieur encore, il arrive que, par essaimage ou par association, plusieurs villages alliés ou apparentés constituent une collectivité territoriale plus vaste, un district qui est sous la direction du chef du village primitif. Dans ce cas bien qu'il soit souvent flanqué d'un conseil qui contrôle ses actes et lui sert d'agents de transmission, il s'agit d'une structure quasi étatique².

Dans tous les cas, il importe de stigmatiser l'importance du rôle des anciens³. Cette prééminence des anciens s'explique simplement par des raisons techniques et économiques ainsi que le note bien pertinemment Joseph KI-ZERBO. En effet, renseigne-t-il, dans un monde en général sans écriture, sans possibilité d'exceller dans la connaissance par l'étude individuelle, force était, pour mieux produire et s'imposer à la considération sociale, de donner la prééminence à l'expérience, c'est-à-dire concrètement aux aînés⁴. Autant des structurations authentiquement révélatrices de l'essence démocratique des sociétés africaines.

Il existe, ainsi que l'on peut s'en rendre aisément compte, une nette interaction entre la bonne gouvernance, la démocratie et l'Etat de droit. Et c'est à juste propos que le professeur André MBATA soutient que de nos jours et sur le plan politique, une bonne gouvernance doit nécessairement être une gouvernance démocratique et reposer sur le respect des droits de l'homme, la responsabilité des dirigeants, les élections régulières et libres dont la transparence est garantie par des institutions autonomes ou indépendantes, spécialement les cours et tribunaux, et l'existence et le respect d'une constitution acceptée par la majorité du

¹ KI-ZERBO, J., *Le monde africain noir*, Paris, Hatier, 1968, p. 47

² KI-ZERBO, J., *op. cit.*, p. 47

³ Dans l'Afrique traditionnelle, il semble la hiérarchie de l'autorité ait été une réplique de la hiérarchie des âges. Tout aîné a vocation à commander, et dans nombreux cas le même mot signifie aîné et chef. N'entend-on pas aujourd'hui des africains modernisés interpellé en ces termes un plus jeune : « ne me parle pas sur ce ton, car je suis plus âgé que toi ; tu n'es pas mon pareil ».

⁴ KI-ZERBO, J., *op. cit.*, pp. 47-48

peuple ainsi que l'Etat de droit¹, dont les manifestations sont, selon toute évidence, la démocratie et la bonne gouvernance. Reste à vérifier si, dans son organisation et son fonctionnement constitutionnel, le pouvoir s'exerce en RDC dans le sens de la bonne gouvernance, de la démocratie et de l'Etat de droit.

II. Des acteurs de la bonne gouvernance en RDC

Notre préoccupation ici n'est point celle de reproduire ici les dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en RDC ; il s'agit plutôt de limiter le cadre constitutionnellement fixé à l'action de chacune des institutions concernée par l'objet de la présente réflexion, soit : le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement ce dernier étant bien entendu de type bicaméral. Celles-ci constituent, selon l'entendement du constituant de 2006, « les nouvelles institutions de la République Démocratique du Congo » et dont les autres sont les Cours et Tribunaux². Ceci ressort aussi du prescrit du Titre III de cette constitution de 2006.

a. Du président de la République

Le rôle attendu du Président de la République est défini à l'article 69 de la Constitution de 2006. Au terme de celui-ci « *le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il représente la nation et il est le symbole de l'unité nationale.*

« Il veille au respect de la Constitution.

« Il assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des Institutions ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la souveraineté nationale et du respect des traités et accords internationaux ».

Cette disposition constitutionnelle laisse voir combien lourde est la responsabilité du Président de la République dans le contexte congolais. En effet, Joseph CIHUNDA que dans les régimes politiques où le Chef de l'Etat n'est pas investi d'une magistrature inactive, celui-ci joue un double rôle. D'une part, il est l'incarnation physique de la Nation, il assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des Institutions ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la souveraineté nationale et du respect des traités et accords internationaux.³ Ces fonctions

¹ MBATA BETUKUMESU, MANGU, A., Suprématie de la constitution, indépendance du pouvoir judiciaire et gouvernance démocratique en République Démocratique du Congo, cité par CIHUNDA HENGELELA, J., art. cit., p. 204

² Voir l'Exposée des motifs de la Constitution de la RDC de 2006

³ Art. de la Constitution

placent de la sorte le Président de la République au dessus de la mêlée et font de lui le premier acteur de la bonne gouvernance. Son rôle à ce niveau et son leadership consistent à inciter tous les autres acteurs à la pratique de la bonne gouvernance.

D'autre part, en tant que chef de l'exécutif, le Président de la République possède des pouvoirs¹ ou prérogatives propres dont la conséquence n'est pas négligeable. De ce fait, le Président de la République doit rendre compte de l'exercice de ces pouvoirs et les exigences de la bonne gouvernance doivent s'appliquer en premier chef à lui². L'on peut seulement regretter que dans l'état actuel de la législation congolaise, le Président de la République n'est pas tenu à rendre compte de son action à quiconque, sauf, bien évidemment, à la fin de son mandat au moment où il voudra solliciter la confiance du peuple électeur.

Il est déductible par conséquent que l'inadéquation entre la détention des pouvoirs énormes par le Président de la République et l'absence d'une obligation à lui imposée de rendre compte est, de l'avis de Joseph CIHUNDA, un facteur susceptible de ne pas favoriser la bonne gouvernance³ et, partant l'efficacité dans la volonté de lutter totalement contre la corruption.

b. Du gouvernement de la République

La responsabilité du gouvernement dans la lutte contre l'impunité trouve son fondement de l'économie des articles 91 et suivants de la constitution. Ainsi aux termes de l'article 91 :

« Le Gouvernement définit en concertation avec le Président de la République la politique de la Nation et en assume la responsabilité.

« Le Gouvernement conduit la politique de la Nation.

« La défense, la sécurité et les affaires étrangères sont des domaines de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement.

« Le Gouvernement dispose de l'administration publique, des Forces armées, de la Police nationale et des services de sécurité.

« Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale dans les conditions prévues aux articles 90 et 100 ».

De part sa mission *lacto sensu* consistant à assurer et à assumer la gestion quotidienne de l'Etat, c'est-à-dire son personnel et ses affaires, le gouvernement apparaît

¹ Ces pouvoirs sont définis aux articles 78 à 89 de la Constitution

² CIHUNDA HENGELELA, J., art. cit., p. 208

³ *ibidem*

comme le plus concerné par les exigences de la bonne gouvernance dont l'une des exigences majeures est la lutte contre l'impunité. En effet, dans ses tâches de mise en œuvre des politiques du pays, de l'exécution des lois, de mobilisation des ressources publiques et du fait de sa proximité avec les citoyens, le gouvernement semble être le premier architecte de la bonne gouvernance au sein de l'Etat.

c. Du parlement

Selon l'article 100 de la constitution, le pouvoir législatif en RDC est exercé par un Parlement composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Celui-ci vote les lois, contrôle le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics. Néanmoins chacune des chambres jouit de l'autonomie administrative et financière et dispose d'une dotation propre.

Dans le contexte politico institutionnel de la RDC, la naissance du Parlement avait pour fondement essentiel déclaré le souci du contrôle de l'action de l'exécutif. Même si avec l'évolution de cette institution la fonction législative semble prendre le dessus sur celle du contrôle, le Parlement reste et restera le lieu par excellence où doit se promouvoir la bonne gouvernance.

C'est en vue de la concrétisation de cette visée que l'article 138 de la constitution énumère d'une manière claire et sans équivoque les moyens d'information et de contrôle mis à l'avantage du Parlement à l'égard du gouvernement et des autres secteurs de la vie publique; ce qui est de nature à favoriser, lorsqu'ils sont mis en œuvre avec dynamisme et efficacité, d'assurer pleinement la gestion de l'Etat eu égard aux exigences de la bonne gouvernance.

De la sorte et « *sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale ou du Sénat, sur le Gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics sont :*

- a) la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivie de vote ;*
- b) la question d'actualité ;*
- c) l'interpellation ;*
- d) la commission d'enquête ;*
- e) l'audition par les Commissions.*

« *Ces moyens de contrôle s'exercent dans les conditions déterminées par le Règlement intérieur de chacune des Chambres et donnent lieu, le cas échéant, à la motion de défiance ou de censure conformément aux articles 146 et 147 de la présente Constitution* »¹.

¹ Article 138 de la Constitution

Ce spectre des sanctions est ainsi un atout qui renforce le rôle du Parlement dans le domaine de l'impunité.

Notons, enfin, que le Parlement dispose d'un autre atout favorable à l'émergence de la bonne gouvernance. Il s'agit de l'existence en son sein de l'opposition¹. Le rôle de cette opposition devrait être mis en évidence parce qu'il ne peut y avoir de démocratie sans opposition. Cette opposition nécessaire à la démocratie doit exister dans son aspect interpellateur et contestataire et doit de ce fait être absolument protégée et promue².

Par ailleurs, certaines autres institutions et acteurs ont, en raison de leur mission ou de leur nature, appelés à concourir à la lutte contre l'impunité et la promotion des exigences liées à la bonne gouvernance. Il en est ainsi des cours et tribunaux³, de deux Institutions d'appui à la démocratie que sont la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)⁴ chargée de l'organisation du processus électoral de façon permanente et le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (COSAC)⁵ dont la mission est d'assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que de tous les moyens de communication des masses dans le respect de la loi ; des partenaires internationaux, de la Société civile et du peuple congolais lui-même au service duquel doit œuvrer toutes ces divers institutions et acteurs.

III. Des efforts observés dans la lutte contre l'impunité

Quelques actions positives ont été observées en RDC depuis l'installation des institutions issues des élections présidentielles et législatives de 2006. A titre purement indicatif l'on peut évoquer quelques cas tirés au hasard.

Plusieurs motions de défiance ont été lancées contre certains membres du gouvernement central même si elles ont été par la suite rejetées au niveau de l'Assemblée nationale. Tel est le cas de la motion de défiance dressée en son temps contre Norbert NKULU KILOMBO alors ministre d'Etat près la Présidence de la République laquelle a été suivie par plusieurs autres notamment contre le Premier Ministre Adolphe MUZITO.

L'on peut ainsi lire dans l'exposée des motifs de la constitution que « *le Gouvernement, sous l'impulsion du Premier ministre, demeure le maître de la conduite de la politique de la Nation qu'il définit en concertation avec le Président de la République.*

« *Il est comptable de son action devant l'Assemblée nationale qui peut le sanctionner collectivement par l'adoption d'une motion de censure. L'Assemblée nationale peut en outre mettre en cause la responsabilité individuelle des membres du Gouvernement par une motion de défiance* ». Telles sont les dispositions de l'article 146 de la Constitution.

¹ Article 8 de la Constitution

² CIHUNDA HENGELELA, J., art. cit., p. 209

³ Articles 149 et suivants de la Constitution

⁴ Article 211 de la Constitution

⁵ Article 212 de la Constitution

En dépit de leur rejet par l'institution législative pour des raisons les plus souvent d'ordre politique, l'on ne peut s'empêcher de conclure que le fondement de celles-ci en particulier et du contrôle parlementaire en général, demeure à tous égards le besoin d'améliorer la bonne gouvernance. Et bien que rejetées, ces motions ont constitué, à notre jugement, un signal fort à l'endroit des membres de l'exécutif et autres gestionnaires qui seraient tentés par la malversation financières et les abus d'autorité.

L'on peut aussi, s'agissant toujours de l'Assemblée nationale, saluer le rejet de la proposition de la révision de la Constitution pour intégrer au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature le Président de la République et le Ministre de la Justice. A ce propos l'attitude du Président de la République qui, à travers son traditionnel et constitutionnel discours sur l'état de la Nation du 6 décembre 2007, a bien joué son rôle de garant de la Constitution. Et de fait, cette proposition de révision constitutionnelle violait manifestement cette dernière en ses articles 220 al.1^{er} en ce sens que l'intégration du Président de la République et du Ministre de la Justice au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature serait de nature à réduire, sinon à étouffer substantiellement l'indépendance de la justice, gage de la lutte contre l'impunité.

Les arguments en faveur de cette thèse sont, d'une part, que les deux personnalités sont membres de l'exécutif et, d'autre part, que l'histoire de cette institution en RDC renseigne que la présence assidue du Président de la République au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature durant la deuxième République avait fini par tenir en otage l'action et le fonctionnement de l'appareil judiciaire¹.

Un autre fait marquant est la fameuse politique de « tolérance zéro » lancée par le Président de la République dans le cadre de sa volonté déclarée de lutter contre la corruption et l'impunité en RDC.

Lancée à la suite du discours présidentiel du 30 juin 2009, cette politique de lutte contre les anti-valeurs semble poursuivre bon gré malgré son bonhomme de chemin. L'évoquant par ailleurs lors de son allocution d'ouverture de la session de septembre 2009, le Président du Sénat congolais ne s'est pas privé de rappeler que « la politique de tolérance zéro, loin d'être un slogan, doit être une réalité. Elle doit être équitable. Aussi traiter bien les conséquences que les causes »².

Les ordonnances présidentielles du 15 juillet 2009 avaient frappé le secteur judiciaire ; celles prises le 31 juillet 2009 et en début janvier 2010, ont donné au Chef de

¹ CIHUNDA HENGELELA, J., art. cit., p. 215

² KENGO WA DONDO, Allocution d'ouverture de la session de septembre 2009.

l'Etat l'opportunité de secouer la fonction publique et les régies financières en mettant un certain nombre d'agents à la retraite et en procédant à la révocation, à la promotion ou à la nomination d'autres. Plusieurs agents « jugés », de l'avis de l'exécutif, coupables de « concussion, corruption, détournement et faux en écriture » ont ainsi été révoqués.

Les institutions provinciales n'ont pas échappé à cette vague. L'arrestation de deux ministres du Kasaï Occidental accusés de détournement des fonds alloués à la paie des enseignants et le cas de l'ancien Gouverneur de la Province de l'Equateur tout comme l'arrestation quelque peu cavalière et le déferrement, le 11 septembre 2009, au Parquet Général de la République à Kinshasa du Ministre provincial en charge des mines et affaires foncières du Gouvernement provincial du Katanga sont autant des signes forts.

Enfin, depuis qu'elle est partie au Statut de Rome, la RDC est devenue le bon élève de la Cour Pénale Internationale. Plusieurs personnalités à l'endroit desquelles pèsent des charges liées aux crimes de la compétence de cette institution pénale internationale ont été déférées devant cette dernière. Il en est ainsi de l'ex-vice Président de la République, le Sénateur Jean-Pierre BEMBA et de Thomas LUBANGA pour ne citer que ces deux.

IV. Des entraves à la lutte contre l'impunité en RDC et des solutions envisageables

Si certains faits marquants comme stigmatisé ci-dessus peuvent être rangés dans l'actif des acteurs institutionnels de la bonne gouvernance en vue de l'instauration d'un Etat de droit en RDC, plusieurs entraves font encore de la lutte contre l'impunité un défi majeur à devoir relever à tout prix.

De ces entraves nous retiendrons ici celles récurrentes que sont la question de l'indépendance de la justice, l'influence énorme du pouvoir politique sur le pouvoir judiciaire, le problème entre le droit écrit (européen) et le droit coutumier, le problème de la condition matérielle des magistrats, la capacité des opérateurs judiciaires à bien maîtriser le droit (problème de formation), Modicité des fonds alloués à la justice (moins de 1%), les faibles capacités d'enquête et le problème de procès équitable sans compter le trafic d'influence dans le contexte généralisé de corruption et de la personnalisation à outrance du pouvoir.

Comme on peut aisément s'en rendre compte, le secteur judiciaire, alors tenu en état par l'exécutif, reste le plus inquiétant. Et pourtant, en raison de leur rôle constitutionnel, les Cours et Tribunaux, garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens, sont appelés à jouer un rôle important dans l'émergence de la bonne gouvernance dans un Etat qui se veut Etat de droit et démocratique¹. En outre, les Cours et Tribunaux doivent favoriser

¹ Article 150 de la Constitution

la bonne gouvernance à travers leur apport dans la lutte contre l'impunité. Et cela n'est possible que lorsqu'ils jouissent d'une réelle indépendance à l'égard des deux autres pouvoirs que sont l'exécutif et le législatif¹.

Ainsi par exemple, si le refus par le Président de la République d'adopter la position des auteurs de la révision constitutionnelle qui lui était pourtant favorable, parce que lui permettant d'accroître ses prérogatives, est un signe du regain en faveur de la bonne gouvernance, il reste que les ordonnances relatives à l'organisation judiciaire de 2008 et de 2009 remettent malheureusement en cause la volonté de l'exécutif d'œuvrer en faveur de la bonne gouvernance. Ces ordonnances ont été prises une fois de plus en violation flagrante des dispositions constitutionnelles. Les arguments évoqués sont sujets à caution parce que les circonstances exceptionnelles qui permettent l'énervement de certaines dispositions constitutionnelles sont définies d'une manière strictement limitative par la Constitution. Il s'agit des seules dispositions relatives à l'état d'urgence et à l'état de siège².

S'agissant de la politique de « tolérance zéro », celle-ci apparaît plus comme la manifestation d'une simple intention de politique générale plutôt qu'un véritable engagement de la part des acteurs politiques. Si elle a déjà fait plusieurs victimes dans des rangs professionnels divers, visiblement aucune poursuite en justice n'a été engagée contre les « présumés » responsables des détournements des deniers publics, de corruption etc.

Pour que la lutte contre l'impunité devienne une stratégie et non plus un vil slogan, plusieurs actions sont à entreprendre. Il en est ainsi de l'amélioration sensible des conditions des magistrats sans laquelle la corruption continuera de battre son plein. Bref, une véritable et profonde réforme du système judiciaire congolais est le gage de l'éradication de l'impunité.

Un autre obstacle et pas le moindre à la lutte contre l'impunité se trouve être le régime des immunités et des privilèges des juridictions dont jouissent plusieurs opérateurs politiques. Le législateur devrait donc y apporter son précieux concours en réadaptant différents textes relatifs à ce régime des immunités et des privilèges des juridictions.

Sur le plan de la justice pénale, l'on s'interroge toujours pourquoi la CPI ne semble avoir le même empressement quant à la poursuite des autres responsables présumés des faits répréhensibles relevant de sa compétence qu'on se demande en quoi le cas Thomas LUBANGA constitue une spécificité ? Plusieurs autres responsables de cet ordre vaquent encore paisiblement à leurs affaires s'ils n'ont pas simplement été gratifiés par des promotions

¹ Article 149 de la Constitution

² Articles 85, 144 et 145 de la Constitution

au sein des Forces armées de la RDC ou encore à des hautes responsabilités politiques ou administratives.

Autant des défis qui, à côté de certaines autres ne peuvent aucunement favoriser l'éradication du règne de l'impunité et l'éclosion d'un véritable Etat de droit porteurs des valeurs républicaines de la démocratie et de son corollaire qu'est la bonne gouvernance.

En conclusion

L'option levée par le peuple congolais de bâtir au cœur de l'Afrique un Etat de droit fondée sur la démocratie, la bonne gouvernance et l'impunité constitue à plus d'un égard un défi considérable qu'il revient aux institutions principales de la RDC, Président de la République, Gouvernement, Parlement notamment, de relever en toute urgence.

L'Etat de droit s'il suppose inévitablement la promotion des droits et libertés fondamentaux des citoyens, il en appelle aussi incontestablement à ce que personne ne soit au dessus de la loi. Ceci ne pouvant se réaliser que le contexte d'une pleine démocratie, il importe que les axiomes sur lesquels cette dernière se constitue soit réunis. Il en va ainsi de l'égalité civique, du pluralisme politique et de la séparation des pouvoirs.

Dans le cas de la RDC, il y a lieu de saluer et de soutenir des efforts jusque là consentis dans l'engagement de lutter contre l'impunité. Pourtant, cet élan devra continuellement être soutenu jusqu'au bout. Et pour y parvenir, la réforme du système judiciaire congolais doit absolument subir des profondes réformes allant dans le sens de consolider son indépendance et de le libérer des pesanteurs des politiques lesquelles pèsent comme une épée de Damoclès sur le règne de la justice et de la paix sociale en RDC.

Notes bibliographiques

1. ALLIOT, M., La coutume dans les droits originellement africains, communication au congrès de la société de Jean Bodin, Bruxelles, 1^{er}- 6 octobre 1984, Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, Bulletin n° 7-8, janvier 1985.
2. ALLIOT, M., Y a-t-il crise du développement, communication au séminaire du GEMDEV, Paris, 24 mars 1984
3. BOENINGER, E., Governance and Development : Issues of governance, in Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., 1992
4. Cicéron, *De la République*, livre I, *Des lois*, trad. par C. APPUHN, Paris, GF-Flammarion, 1965.
5. CIHUNDA HENGELELA, J., Acteurs de la bonne gouvernance en RD Congo post-électorale, In *Afrique-Congo*, N° 423, mars 2008
6. De SAINT MOULIN, L., La perception de la démocratie et de l'Etat de droit en RDC, Kinshasa, Cepas – Konrad - Adenauer, 2003
7. EDEM KODJO cité par LUTUNDULA, A., A., Ch., « Fondement et source des engagements et des devoirs de l'Etat », in *Congo-Afrique*, n° 324, Octobre 1998.
8. KA MANA, Pour une bonne gouvernance mondiale, in *Afrique-Congo*, N° 423, mars 2008
9. KENGO WA DONDO, Allocution d'ouverture de la session parlementaire de septembre 2009.
10. KENGO wa DONDO, L., Le leadership dans un Etat de droit, in *Congo-Afrique*, N° 430, décembre 2008
11. KISHIBA FITULA, G., *De la « communauté internationale » face aux conflits en Afrique contemporaine : Repères pour l'alternative à la charte des Nations-Unies*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Lubumbashi, 2005
12. KI-ZERBO, J., *Le monde africain noir*, Paris, Hatier, 1968
13. LAMY, P., La gouvernance, utopie ou chimère ?, *Etudes*, février 2005, N° 4022
14. LUNDA BULULU, V. de P., *Conclusion des traités en droit constitutionnel zaïrois*, Bruxelles, éd. Brulant, 1984
15. MBATA B. MANGU, A., Perspectives du constitutionalisme et de la démocratie en République Démocratique du Congo sous l'empire de la constitution du 18 février

- 2006, i BULA-BULA (dir.), Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise. Liber Amicorum Marcel LIHAU, PUK-Bruylant, Kinshasa-Bruxelles, 2006
16. MBATA BETUKUMESU, MANGU, A., Suprématie de la constitution, indépendance du pouvoir judiciaire et gouvernance démocratique en République Démocratique du Congo
 17. Microsoft ® Encarta ® 2008. © 1993-2007 Microsoft Corporation.
 18. MONTESQUIEU, De l'esprit des lois (extrait).
 19. Revue de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 1992, sine data
 20. TSHITAMBWE KAZADI SH., Quelques réflexions sur l'Acte Constitutionnel de Transition du 9 avril 1994 et l'Acte proclamé par la Conférence Nationale Souveraine en République Démocratique du Congo (ex-Zaïre), in *Justitia*, Vol. II, n°1, Lubumbashi, août 1999.