



LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, 1990-2023 : ENTRE QUETE DEMOCRATIQUE ET PERSISTANCE DES PRATIQUES AUTORITAIRES

Par **Théophile YUMA KALULU**

Professeur au Département des Sciences Politiques et Administratives à l'Université de Kisangani, en République Démocratique du Congo. Il est titulaire d'un doctorat en sciences politiques et administratives. E-mail : theophileyumakalulu@gmail.com

PLAN

INTRODUCTION

I – CLARIFICATION DES CONCEPTS : DEMOCRATIE ET TRANSITION DEMOCRATIQUE

A – La démocratie

B – La transition démocratique

II – LA ‘DEMOCRATISATION A LA MOBUTU’ ET LA TRANSITION MANQUEE

A – L’euphorie et les balbutiements de départ

B – Le ‘moment-Conférence’

C – L’impasse et l’échec du processus

III – LA « DEMOCRATISATION AU BOUT DU FUSIL » ET SES LIMITES

A – De la démocratisation civile à la démocratisation par la guerre (1997-2003)

B – La seconde transition (2003-2006)

IV – ENFIN, LA TROISIEME REPUBLIQUE !

A – Les élections de 2011 et 2018

B – La pratique politique au quotidien

C – La question de la dévolution du pouvoir

V – LES PRINCIPAUX TRAITS CARACTERISTIQUES DU SYSTEME AUTORITAIRE MULTIPARTISTE CONGOLAIS

A – La suprématie de l’Exécutif

B – Des partis politiques autoritaires et déconnectés du peuple

C – Une société civile fortement politisée

D – La crise de la décentralisation

CONCLUSION



Résumé

Le 24 avril 1990, le Président MOBUTU décréta la fin du système à parti unique et l'instauration d'un système démocratique en République Démocratique du Congo (RDC). Cette décision ouvrit la voie à l'émergence des centaines de partis politiques et d'organisations non-gouvernementales ainsi qu'à l'affirmation des droits et libertés individuels et collectifs. Trois décennies plus tard, la RDC dispose d'un espace partisan, associatif et médiatique ouvert. Le pays a également réussi à organiser quatre cycles électoraux dont celui de 2018 qui a rendue possible, nonobstant les controverses, la première alternance pacifique au sommet de l'Etat à travers l'élection du Président Félix Antoine TSHISEKEDI. Cependant, sur le plan de la pratique politique, il s'observe, au cours des trois dernières décennies, un mode de gouvernance politique particulier, combinant une gestion autoritaire et des apparences démocratiques. L'analyse de ce paradoxe constitue l'objet de la présente réflexion.

Mots-Clés

Transition démocratique – Gouvernance démocratique – Pratiques autoritaires – Système autoritaire multipartiste – République Démocratique du Congo

Abstract

On 24 April 1990, President MOBUTU announced the end of the single party system and the restoration of a democratic system in the Democratic Republic of Congo (DRC). This decision opened the way to the emergence of hundreds of political parties and non-governmental organisations as well as the promotion of individual and collective rights and liberties. Three decades later, the DRC can boast of a vibrant and open partisan, civil society and media landscape. The country has successfully held four electoral cycles, including that of 2018 that enabled the first peaceful power transfer as symbolised by the election of President Félix Antoine TSHISEKEDI. However, as far as political practices are concerned, the DRC has witnessed in the last three decades the emergence of a political system combining authoritarian practices and a democratic façade. This paradox is the main point analysed in this article.

Key-words

Democratic transition – Democratic governance – Authoritarian practices – Multiparty authoritarian system – Democratic Republic of Congo

INTRODUCTION

Le 24 avril 1990, dans un discours mémorable, le Président MOBUTU SESE SEKO annonça la fin du système à parti unique et l'instauration – mieux la restauration – du processus démocratique en République Démocratique du Congo (RDC). Cette décision découlait d'une conjoncture mondiale, marquée par la fin de la guerre froide, qui avait contraint plusieurs dirigeants du monde à libéraliser les sphères politiques de leurs pays.



A la suite de ce discours, plusieurs actions furent entreprises par les autorités congolaises en vue de créer les conditions propices à l'enracinement du système démocratique. L'une d'elles fut l'organisation de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) entre août 1991 et décembre 1992.

Si la CNS a été inclusive, elle n'a cependant pas réussi à poser le socle de l'émergence de la Troisième République tel qu'envisagé lors de sa convocation. Cela résultait des actions d'une classe dirigeante qui avait délibérément choisi de torpiller le processus démocratique.

La conséquence de cet échec de la *démocratisation civile* fut l'intrusion des acteurs armés dans l'arène politique du pays à partir de la deuxième moitié de 1996. La « démocratisation au bout du fusil »¹ rendit possibles la chute du régime Mobutu et la tenue des premières élections multipartistes en RDC depuis quatre décennies. L'organisation réussie des élections présidentielles, législatives et provinciales de 2006 devrait, en principe, constituer une étape majeure dans la longue marche vers l'enracinement du système démocratique libéral en RDC.

Cet article fait une analyse critique de trois décennies d'expérimentation démocratique en RDC. Il s'articule autour des principales questions ci-après : comment a évolué le système politique congolais depuis le lancement du processus de démocratisation dans le pays en avril 1990 ? Qu'est-ce qui pourrait expliquer l'écart observé entre la démocratie libérale promise lors de l'amorce du processus démocratique en avril 1990 et le type de système qui s'est enraciné depuis en RDC ? Quels principaux traits caractéristiques pourrait-on assigner au système politique ayant émergé en RDC depuis le lancement du processus démocratique ?

L'hypothèse principale de cet article est que, contrairement aux promesses de 1990, le processus démocratique en RDC n'a pas favorisé l'éclosion d'un système politique véritablement démocratique. Au contraire, il s'est imposé au pays, un système politique hybride, pouvant être qualifié d'autoritaire multipartiste.

Cette étude comporte un double intérêt scientifique et pratique. Sur le plan scientifique, l'article constitue une contribution au débat en cours entre spécialistes sur l'analyse, la caractérisation et l'avenir des systèmes politiques hybrides ayant émergé dans plusieurs pays africains (et d'autres) depuis le lancement des processus démocratiques au lendemain de la fin de la Guerre froide. Sur le plan pratique, cette étude vise à mettre à la disposition des décideurs une analyse critique du processus démocratique susceptible de contribuer à une restauration du projet démocratique libéral en RDC.

Cet article est consacré à l'évolution politique de la RDC depuis la fin du système à parti unique. Il couvre donc la période allant du 24 avril 1990, date du lancement du processus démocratique, au 23 mars 2023, date de la mise en place du Gouvernement SAMA LUKONDE II dans le cadre de la coalition dite Union Sacrée de la Nation (USN).

Hormis cette introduction et la conclusion, l'article est subdivisé en cinq sections, dont la première précise les deux concepts opératoires de l'étude, à savoir la démocratie et la transition démocratique. La deuxième section analyse la première phase du processus démocratique en RDC, qui s'étend du discours du 24 avril 1990 jusqu'à la chute du Régime Mobutu le 17 mai 1997. La troisième section est consacrée à la période comprise entre 1997 et 2006, marquée par l'intrusion

1. P. MABIALA MANTUBA-NGOMA, T. HANF et B. SCHLEE (sous la direction de), *La République Démocratique du Congo : Une Démocratisation au Bout du Fusil*, Kinshasa, Konrad Adenauer Stiftung, 2006, p. 3.



des acteurs armés dans l'arène politique. La quatrième section traite du fonctionnement du système politique congolais sous la Troisième République (2007 – 2023) afin de dégager les écarts entre ledit fonctionnement et les traits caractéristiques d'un système démocratique libéral. La cinquième section présente les principaux traits caractéristiques du système politique fonctionnant en RDC depuis le lancement du processus démocratique jusqu'à la mise en place de la troisième équipe gouvernementale sous le règne du Président Félix Antoine TSHISEKEDI en mars 2023.

I – CLARIFICATION DES CONCEPTS : DEMOCRATIE ET TRANSITION DEMOCRATIQUE

A – La démocratie

Depuis la fin de la première guerre mondiale, le nombre des régimes se réclamant de démocratie n'a cessé de croître à travers le monde. Pourtant, leurs conceptions du terme démocratie et de la pratique qui la sous-tend sont parfois divergentes et même contradictoires. Cette situation a débouché sur une cacophonie conceptuelle et une multiplicité des pratiques dites démocratiques, rendant ainsi la démocratie un « concept fourre-tout »², avec « des significations différentes pour des peuples différents, à des époques et en des lieux différents ».³

Pour Robert DAHL, la démocratie renvoie à « l'ensemble des régimes politiques qui incarnent, à travers l'histoire, le même idéal politique de la participation éclairée du plus grand nombre [...] aux affaires de la Cité ».⁴ Ainsi entendue, elle peut être considérée comme un système de gouvernement fondé sur la souveraineté effective du peuple, matérialisée à travers sa participation libre et responsable, dans les processus de prise des décisions concernant la collectivité.

Il existe deux grandes formes de démocratie, à savoir la démocratie directe et la démocratie représentative.

La démocratie directe renvoie à un système de gouvernement dans lequel « le peuple se gouverne directement lui-même [...], il fait la loi, prend les décisions gouvernementales [...], c'est aussi lui qui rend la justice ».⁵ Pour sa part, la démocratie représentative « repose sur l'idée d'un transfert [...] de l'exercice du pouvoir de la part des gouvernés au profit des gouvernants qui se voient ainsi chargés de gouverner, non seulement au nom du peuple, mais à ses lieu et place. Les seules limites alors imposées à ces représentants-gouvernants [...] sont consignées dans des règles

2. Emile BONGELI YEIKELO YA ATO (avec la collaboration de Junior KABUIKA TSHIPATA et Jean KASONGO ELONGA), *Sociologie politique : perspectives africaines*, Paris, L'Harmattan, 2020, p. 265.

3. Robert DAHL, *De la démocratie*, Paris, Nouveaux Horizons, 2001, p. 3.

4. David ALCAUD et al., *Dictionnaire de sciences politiques : notions essentielles, enjeux et débats, grands auteurs*, 2^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2010, p. 86.

5. Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30^{ème} édition, Montchrestien, LGDJ, 2018, p. 178.



constitutionnelles fixant la durée des mandats et l'étendue des prérogatives qu'ils confèrent tant vis-à-vis des autres gouvernants [...] que vis-à-vis des gouvernés [...] ».⁶

Tout au long du 20^{ème} siècle, deux grandes conceptions de démocratie représentative se sont fait concurrence à travers le monde, à savoir la démocratie libérale et la démocratie populaire.⁷ La première est caractérisée par le multipartisme, l'organisation régulière des élections libres et compétitives ainsi que le respect des droits fondamentaux du citoyen et la protection de sa vie privée.⁸ Elle « est fondée sur des '*corps intermédiaires*' existant entre l'Etat et le citoyen, chargés de protéger le citoyen et ses intérêts contre la toute-puissance de l'Etat et contre tout arbitraire ».⁹

Pour sa part, la démocratie populaire, est fondée sur un parti unique ou dominant et met l'accent sur « la souveraineté du peuple comme groupe »¹⁰ dont les intérêts collectifs ne peuvent être assurés et garantis que par l'Etat et ses institutions. Pour ce faire, seuls les corps intermédiaires inféodés à l'Etat ont droit de cité tandis que le parti unique ou dominant incarne seul les intérêts de toute la collectivité.

L'effondrement de l'Empire Soviétique, symbolisé à travers la chute du mur de Berlin en novembre 1989, a mis fin au monde bipolaire et consacré le triomphe de la démocratie libérale sur la démocratie populaire.¹¹ Cet événement a contribué à faire de la démocratie libérale, la forme la plus répandue de démocratie représentative à travers le monde.¹²

Selon les spécialistes, la démocratie libérale s'identifie à travers les principaux traits caractéristiques ci-après :

- l'élection des gouvernants par les gouvernés à intervalles réguliers à travers des élections libres ;
- l'application du mandat représentatif ;
- la garantie des droits fondamentaux¹³ et le respect de l'Etat de droit¹⁴ ;

6. Jean-Luc CHABOT, Introduction à la politique, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2003, p. 105.

7. Philippe BRAUD, *Sociologie politique*, 13^{ème} édition, Paris, LGDJ, 2018, p. 242.

8. Célestin KABUYA LUMUNA-SANDO, *Réflexions sur la démocratie congolaise et ses principaux défis*, Kinshasa, Cedis, 2017, p. 33.

9. KABUYA LUMUNA-SANDO, *idem*.

10. KABUYA LUMUNA-SANDO, *op. cit.*, p. 33.

11. Ramona COMAN, « Etude comparée des processus de démocratisation », in Yves DELOYE et Jean-Michel de WAELE (sous la direction de), *Politique comparée*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 262.

12. Louis FAVOREU et AL., *Droit constitutionnel*, 16^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2013, p. 593.

13. BENOIT MERCIER et ANDRE DUHAMEL, *La démocratie : ses fondements, son histoire et ses pratiques*, Québec, Bibliothèque Nationale du Québec, 2000, pp. 68-70.

14. Jean-Louis Quermonne, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil, 1986, pp. 18-19.



- le constitutionnalisme ;
- l'exercice du pouvoir gouvernemental par la majorité et l'obligation pour la majorité de respecter l'opposition ;
- la tolérance et la sécularisation de l'Etat.¹⁵

Il est établi que « [l]a démocratie qui se cherche en République Démocratique du Congo est une démocratie libérale représentative ».¹⁶ Dans la suite de l'article, il sera question de montrer l'écart observable entre les principaux traits caractéristiques de la démocratie libérale énoncés ci-dessus et le fonctionnement propre du système politique ayant émergé en RDC depuis l'instauration du processus démocratique en avril 1990.

B – La transition démocratique

La transition démocratique « caractérise le processus de passage d'un régime autoritaire ou totalitaire à un régime démocratique ».¹⁷

En considérant l'abondante littérature produite sur la problématique de la transition démocratique, l'on peut distinguer entre quatre grandes vagues de démocratisation depuis le début du 19^{ème} siècle. La première vague commence dans la première moitié du 19^{ème} siècle et se poursuit jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Elle concerne « les principales démocraties fondatrices »¹⁸, notamment la Grande Bretagne, la France et les Etats Unis d'Amérique, mais aussi les Etats tels que l'Australie et la Nouvelle Zélande. La deuxième vague émerge au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et concerne les Etats tels que le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie, l'Autriche et l'Inde. La troisième vague débute au milieu de la décennie 1970 à la suite de l'effondrement des dictatures militaires en Europe du Sud (Portugal, Grèce et Espagne) et se poursuit au cours de la décennie 1980 en Amérique latine (Argentine, Brésil, Chili, Paraguay et Uruguay), en Asie (Taïwan) et en Afrique (Sénégal). La quatrième vague coïncide avec la fin de la Guerre froide en 1989 et se poursuit au cours de la décennie 1990. Elle concerne les anciens pays communistes en général, ceux d'Europe centrale et orientale en particulier, l'Afrique, l'Asie du Sud-Est et les Balkans.¹⁹

GAZIBO et JENSON estiment que la transition démocratique procède en général par trois séquences successives, à savoir la libéralisation, l'installation du régime démocratique et la consolidation.²⁰ La libéralisation « commence lorsque le régime autoritaire entreprend de relâcher

15. MERCIER et DUHAMEL, op. cit., pp. 73-76.

16. KABUYA-LUMUNA SANDO, op. cit., p. 33.

17. GOUJON, op. cit., p. 49.

18. GOUJON, ibidem, p. 50.

19. COMAN, op. cit., p. 261.

20. Mamoudou GAZIBO et Jane JENSON cités par GOUJON, idem.



son emprise sur la société en libérant les prisonniers politiques, en mettant fin à la censure dans les médias et en ouvrant la compétition électorale ».²¹ L'installation du régime démocratique est considérée effective lorsque sont organisées les « premières élections libres, dites fondatrices, auxquelles participent des personnalités et groupes jusque-là réprimés ou situés à l'écart de la vie politique ».²² La consolidation se matérialise à travers la naissance de la démocratie représentative et libérale, « fondée sur la tenue d'élections libres et régulières, la consécration des libertés individuelles, la mise en place d'une justice indépendante et le renforcement du pluralisme ».²³

Il est important de reconnaître que la démarcation entre les trois phases de la transition démocratique n'est pas aussi nette que la théorie laisserait croire. En même temps, le pari de la démocratisation n'est jamais gagné à l'avance, son aboutissement dépendant ainsi d'une combinaison favorable des facteurs internes et externes. A cet effet, Samuel HUNTINGTON estime que « la démocratisation n'est pas linéaire et [...] aux vagues de démocratisation succèdent souvent des phases de reflux autoritaires ».²⁴

Sur le plan continental, il y a lieu de rappeler qu'à part quelques exceptions comme le Botswana et le Sénégal, la plupart de pays africains n'ont renoué avec le système démocratique qu'au début de la décennie 1990, à la faveur de la fin de la guerre froide.

Cependant, après quelques progrès enregistrés dans certains pays au cours de la première décennie (1990-2000), il était devenu de plus en plus évident que le processus de démocratisation faisait face à d'énormes difficultés à s'enraciner dans un nombre d'Etats. D'une part, la norme constitutionnelle relative à la limitation du nombre des mandats successifs du président de la République a été progressivement soit contournée, soit simplement supprimée dans des pays comme le Togo, le Gabon, l'Ouganda, l'Algérie, Djibouti et les Iles Comores.²⁵ D'autre part, dans plusieurs pays, les processus électoraux ont été de plus en plus marqués par des contestations récurrentes sur plusieurs aspects, notamment la composition de l'organe chargé d'organiser les élections, la nature du système électoral, le cadre légal relatif aux élections, ainsi que les résultats des élections.

Il s'observe donc dans plusieurs pays, une sorte d'impasse du processus démocratique,²⁶ caractérisée par la détermination de la classe dirigeante à rester au pouvoir à tout prix, le recours

21. GOUJON, idem.

22. GOUJON, ibidem, p. 52.

23. GOUJON, idem.

24. Samuel HUNTINGTON cité par Goujon, ibidem, p. 51.

25. Lire, à ce sujet, Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, n° 03, 2003, pp. 139-174 ; Joseph SIEGLE et Candace COOK, *En Afrique, le contournement des limites de mandats présidentiels fragilise la gouvernance*, 2020. Article disponible en ligne sur <http://www.africacenter.org> (consulté le 16 janvier 2022).

26. Lire à ce sujet Marc-Antoine PEROUSE de MONTCLOS, *Vers un nouveau régime politique en Afrique subsaharienne ? Des transitions démocratiques dans l'impasse*, Paris, Institut Français des Relations Internationales, 2010.



aux méthodes de gouvernance autoritaires, l'instrumentalisation de la justice et des forces de défense et de sécurité aux fins de la conservation du pouvoir, le mépris de l'Etat de droit et du constitutionnalisme, la fragilisation des mécanismes de contre-pouvoir, etc.²⁷ Cette situation a donné lieu à l'émergence sur le continent des régimes hybrides combinant un style de gouvernance autoritaire avec l'affirmation des libertés, le pluralisme social, le multipartisme et l'organisation des élections à intervalles plus ou moins régulières.²⁸

PEROUSE de MONTCLOS assigne à ces régimes hybrides les caractéristiques ci-après : « concentration et absence de séparation des pouvoirs ; corruption endémique ; clientélisme exacerbé ; vacuité des programmes politiques ; anémie des appareils administratifs ; fraudes électorales à répétition ; faible légitimité des institutions ; persistance des tensions ethno-régionalistes ; injustices sociales ; instabilité chronique de gouvernements en proie à de nombreuses contestations, etc. ».²⁹

Plusieurs expressions ont été imaginées par les auteurs pour désigner ces régimes hybrides, notamment « démocraties illibérales »,³⁰ « autoritarismes électoraux »,³¹ « autoritarismes compétitifs »,³² « démocraties autoritaires »,³³ « démocraties »,³⁴ etc.

Nous estimons, en ce qui nous concerne, que l'expression qui rend mieux compte de la situation est celle de *systèmes autoritaires multipartistes*. En effet, ces systèmes qui étaient à l'origine fortement autoritaires n'ont pas réussi à se transformer en véritables démocraties, malgré l'institutionnalisation du multipartisme et du pluralisme social ainsi que l'affirmation des droits et libertés individuels et collectifs. Sous l'empire d'un système autoritaire multipartiste, « les libertés civiques sont nommément et théoriquement garanties, et sont partiellement respectées. Les médias

27. Lire, par exemple à ce sujet, Ousmane Koudangbe Houzibe, *L'impasse du processus démocratique en Afrique noire francophone : le cas du Tchad. Les dimensions juridiques, politiques et institutionnelles de la démocratisation en Afrique subsaharienne*, Paris, L'Harmattan, 2016 ; Khalid Tinasti, *Le Gabon, entre démocratie et régime autoritaire*, Paris, L'Harmattan, 2014.

28. Lire, à ce sujet, Josep Colomer, David Barnejea and Fernando de Mello, « To democracy through anocracy », In *Democracy & Society*, Volume 13, Numéro 1, 2016, pp.19-25.

29. PEROUSE de MONTCLOS, op. cit., p. 11.

30. Fareed Zakaria, « The rise of illiberal democracy », In *Foreign Affairs*, Volume 76, Numéro 6, 1997, pp. 22-43.

31. Jason Brownlee, « Double-edged institutions : electoral authoritarianism in Egypt and Iran », *Communication présentée à la Conférence annuelle de l'Association américaine de science politique*, San Francisco, 30 août – 02 septembre 2001.

32. Steven Levitsky and Lucan A. Way, « Elections without democracy : the rise of competitive authoritarianism », In *Journal of Democracy*, Volume 13, Numéro 2, 2002, pp. 51-65.

33. André Guichaoua, Emmanuel Ntakirutimana et Scott Strauss, « Aspirations démocratiques et 'démocraties autoritaires' en Afrique centrale », In *Revue Tiers Monde*, Volume 4, Numéro 228, 2016, pp ; 9-21.

34. Parfaite Gansa Nlandu, *Les démocraties en Afrique noire : une étude des pathologies de la démocratie en Afrique centrale. Les cas du Gabon, du Congo et de la R.D.C.*, Paris, L'Harmattan, 2019.



indépendants et d'opposition existent, et les partis d'opposition peuvent tenir des réunions publiques ou manifester contre la politique du gouvernement. Mais ces libertés sont souvent violées, des journalistes, des politiciens et des militants sont souvent poursuivis ou persécutés et les médias indépendants sont souvent attaqués ou même fermés ».³⁵

Les traits caractéristiques ci-après peuvent être assignés aux systèmes autoritaires multipartistes :

- une scène et une compétition politiques inéquitables³⁶ ;
- « l'omnipotence présidentielle »³⁷ accompagnée de « la neutralisation des organes de contre-pouvoirs »³⁸ ;
- la tendance de la part des gouvernants « à intimider les arbitres indépendants des élections »³⁹ (commissions électorales, cours et tribunaux, etc.) ;
- la perversion de l'Etat de droit par « la personnalisation du pouvoir et la stratégie d'accumulation-redistribution qui préside à chaque niveau de la hiérarchie, du sommet à la base en passant par les intermédiaires »⁴⁰ ;
- la combinaison « des élections régulières plus ou moins concurrentielles avec des pratiques autoritaires permettant au gouvernement en place de ne jamais faire face à une véritable concurrence politique ».⁴¹

Comme nous le verrons dans la suite du texte, les traits caractéristiques présentés ci-dessus sont restés prégnants au cours de trois grandes phases de l'évolution du processus démocratique en RDC.

35. TINASTI, op. cit., p. 195.

36. TINASTI, ibidem, pp. 196&199.

37. Ousmane KOUDANGBE HOUZIBE, *L'impasse du processus démocratique en Afrique noire francophone : le cas du Tchad. Les dimensions juridiques, politiques et institutionnelles de la démocratisation en Afrique subsaharienne*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 262.

38. KOUDANGBÉ HOUZIBÉ, ibidem, p. 271.

39. Tinasti, ibidem, p. 198.

40. Pierre JACQUEMOT, *Economie politique de l'Afrique contemporaine : concepts, analyses, politiques*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 64.

41. Nicolas VAN de WALLE, « Démocratisation en Afrique : un bilan critique », In Mamoudou GAZIBO et Céline THIRIOT (sous la direction de), *Le politique en Afrique : état des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009, p. 149.



II – LA ‘DEMOCRATISATION A LA MOBUTU’ ET LA TRANSITION MANQUEE

A – L’euphorie et les balbutiements de départ

La libéralisation politique annoncée par Mobutu en avril 1990 avait provoqué beaucoup de mutations dans le pays. Dans le domaine socio-culturel, elle consacra le retour des prénoms européens et des modes vestimentaires jadis bannis au nom de l'idéologie du *recours à l'authenticité*. Dans les secteurs corporatif et associatif, ceci s'est traduit par la reconnaissance de la liberté syndicale et le droit de créer organisations non-gouvernementales, des organes de presse privés, mettant ainsi fin au monopole étatique dans le secteur médiatique. Dans le domaine politique, on assista à l'émergence d'une multitude de partis et groupements politiques à travers le pays.

Autant la libéralisation politique avait donné lieu à une euphorie indescriptible, autant la classe dirigeante avait affiché sa détermination à assurer sa reproduction au pouvoir malgré l'avènement du processus démocratique. A cet effet, le Régime s'était employé à empêcher la formation d'une grande coalition des forces d'opposition qui menacerait son emprise sur le pouvoir. L'un de moyens pour y parvenir consistait à aider à la création des « partis d'opposition fantoches »⁴² pour faire un contrepoids aux vraies forces politiques de changement. Un autre moyen, très efficace, consistait pour le Régime à nommer des membres de l'opposition politique et de la société civile dans les différents gouvernements éphémères de transition.

La préoccupation de conservation du pouvoir s'est davantage étalée autour de la gestion de la conférence nationale.

B – Le ‘moment-Conférence’

Convoquée par MOBUTU, la conférence nationale débuta le 7 août 1991 au Palais du peuple de Kinshasa. Au total, 2842 délégués avaient pris part aux travaux, représentant les institutions publiques, la société civile, les partis politiques et la diaspora.

La conférence était destinée à servir de cadre pour « interroger l'histoire [du] pays afin de déterminer comment et pourquoi les choses ne se sont pas déroulées comme souhaité à l'indépendance, et de trouver des voies et moyens de sortir le pays de la crise multidimensionnelle [...] qui le rongait ». ⁴³

Après avoir proclamé sa souveraineté, c'est-à-dire son droit de déterminer son ordre du jour et le caractère exécutoire de ses résolutions, la conférence précisa les conditions de fonctionnement de la transition à travers la mise en place de l'architecture institutionnelle de la transition comprenant l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition, le gouvernement

42. G. NZONGOLA-NTALAJA, *Faillite de la gouvernance et crise de la construction nationale au Congo-Kinshasa. Une analyse des luttes pour la démocratie et la souveraineté nationale*, Kinshasa/Montréal/Washington, Icredes, 2015, p. 253.

43. G. NZONGOLA-NTALAJA, *Faillite de la gouvernance... op. cit.*, p. 256.



de transition dirigé par le Premier Ministre Etienne TSHISEKEDI et le Haut Conseil de la République (servant de parlement de transition).⁴⁴

A terme, la CNS se révéla un moment d'autocritique du peuple congolais sur l'histoire de son pays. A travers les 23 commissions et plus d'une centaine de sous-commissions mises en place, tous les aspects de la vie nationale furent passés en revue et des propositions pertinentes de solution formulées.⁴⁵

Cependant, contrairement à celles du Bénin et du Congo, par exemple, qui furent brèves, la CNS de la RDC s'étendit sur près de 9 mois, devenant la plus longue conférence nationale d'Afrique. La nécessité de sa conclusion fit qu'elle se terminât dans la précipitation. L'une de conséquences de cette fin précipitée fut qu'elle décida de mettre en place le gouvernement dirigé par Etienne TSHISEKEDI avant même d'adopter le texte fondamental censé régir le fonctionnement des institutions de la transition. Ces incongruités et bien d'autres furent exploitées par MOBUTU et ses lieutenants pour amorcer le processus de déconstruction des acquis de la CNS.

C – L'impasse et l'échec du processus

MOBUTU et ses alliés avaient déjà réussi à empêcher que les rapports des commissions en charge des assassinats et des violations des droits humains ainsi que des biens mal acquis ne fussent discutés à la CNS. En outre, le Président MOBUTU refusa de promulguer l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition adoptée par la CNS le 04 août 1992. Par-dessus tout, il révoqua le Premier Ministre Etienne TSHISEKEDI en décembre 1992, trois mois seulement après sa nomination, lui reprochant d'avoir constitué un cabinet sans tenir compte de la représentativité équitable des forces en présence. Le Gouvernement TSHISEKEDI fut remplacé par un collège des secrétaires généraux de l'administration publique qui resta en place jusqu'en avril 1993 lorsque Faustin BIRINDWA, un dissident de l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS), fut nommé premier ministre, un mois après la promulgation par MOBUTU de l'Acte constitutionnel harmonisé relatif à la période de transition.

La décision du Haut Conseil de la République (HCR) de rejeter le Gouvernement BIRINDWA et l'Acte constitutionnel ayant permis sa mise en place plongea le pays dans une situation de dédoublement institutionnel, avec deux gouvernements, deux parlements et deux textes constitutionnels.

Des concertations politiques furent alors organisées en vue de sortir de l'impasse. Ainsi, le HCR fut remanié pour incorporer tous les anciens députés membres de l'Assemblée nationale (Conseil Législatif) suspendue qui n'avaient pas pris part à la CNS. Le nouveau Haut Conseil de la République – Parlement de Transition (HCR-PT) comptait 718 membres (Conseillers de la République) et garantissait une majorité numérique à la famille politique du Chef de l'Etat, les Forces Politiques du Conclave (FPC).

44. I. NDAYWEL E NZIEM, *Histoire générale du Congo : de l'agent contemporain à la République Démocratique*, Bruxelles, Duculot, 1998, p. 773.

45. G. NZONGOLA-NTALAJA, *Faillite de la gouvernance...*, op. cit., p. 258-259.



Un nouveau texte fondamental, l'Acte constitutionnel de la transition, fut promulgué le 09 avril 1994 en remplacement des deux textes constitutionnels querellés. Enfin, un nouveau gouvernement fut mis en place, dirigé par le Premier Ministre Léon KENGO. Pourtant, quoique régulièrement désigné par le HCR-PT, ce gouvernement fut rejeté par la faction de l'opposition fidèle à Etienne TSHISEKEDI. Mais les contestations qui s'ensuivirent ne purent aucunement ébranler l'élan du retour en force de MOBUTU après trois années d'affaiblissement politique consécutif à l'instauration du processus de démocratisation.

Sur le plan interne, ce retour en puissance de MOBUTU a été rendu possible par « les appétits, l'inconséquence et les luttes intestines de l'opposition intérieure »⁴⁶ dont plusieurs membres avaient rejoint la classe dirigeante du fait des bénéfices politiques et économiques d'un tel rapprochement. Sur le plan externe, le retour en grâce de MOBUTU a été en partie favorisé par la montée de l'instabilité dans la région des Grands-Lacs, mais surtout par l'épineuse question des réfugiés rwandais arrivés sur le sol congolais à partir de 1994.

Fort de cette *fréquentabilité* retrouvée, dont l'expression la plus patente a été son invitation au sommet franco-africain de Biarritz (France) en novembre 1994, MOBUTU ne se retint plus dans son élan d'affaiblissement des forces de l'opposition. Les élections promises pour mettre fin à la période de transition étaient sans cesse renvoyées. L'euphorie populaire observée au début du processus de démocratisation avait cédé la place à une désillusion généralisée. C'est dans ce contexte de paralysie interne que le groupe rebelle connu sous le nom d'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Zaïre/Congo (AFDL) prit le pouvoir le 17 mai 1997 au terme d'une guerre civile de neuf mois.

III – LA « DEMOCRATISATION AU BOUT DU FUSIL » ET SES LIMITES

A – De la démocratisation civile à la démocratisation par la guerre (1997-2003)

Selon la version officielle, l'AFDL était un regroupement de quatre mouvements politco-militaires déterminés à chasser MOBUTU du pouvoir, à savoir le Parti de la Révolution Populaire (PRP) de Laurent-Désiré KABILA, le Conseil National de Résistance pour le Développement (CNRD) d'André KISASE, l'Alliance Démocratique des Peuples (ADP) de Déogratias BUGERA et le Mouvement Révolutionnaire pour la Libération du Zaïre (MRLZ) d'Anselme MASASU.

Dès leur prise du pouvoir, les nouveaux dirigeants prirent la décision de suspendre, pendant une période de deux ans, toutes les activités des partis et regroupements politiques. Les partis et regroupements politiques désireux de continuer à fonctionner avaient l'obligation d'adhérer à l'AFDL devenue une vaste plateforme politique et opérant désormais comme un parti-État.

En termes d'organisation institutionnelle, le nouveau pouvoir édicta le Décret-loi constitutionnel n° 003 du 27 mai 1997 qui servait désormais de constitution du pays, en remplacement de l'Acte

46. G. DE VILLERS, *Histoire du politique au Congo-Kinshasa. Les concepts à l'épreuve*, Academia/L'Harmattan, Louvain/Paris, 2016, p. 137.



constitutionnel de la transition promulgué par MOBUTU en 1994. De la lecture de ce décret se dégageait une constance : le président de la République concentrait entre ses mains les pouvoirs exécutif et législatif, à l'absence d'un parlement. Cette situation ne changea pourtant pas de manière significative après la création de l'Assemblée constituante et législative – parlement de transition (ACL-PT) à travers le Décret-Loi constitutionnel n° 074 du 25 mai 1998. En effet, tous les membres dudit parlement ainsi que son bureau étaient nommés (et donc pouvaient être révoqués) par le président de la République.

En plus de ses insuffisances en matière de gouvernance démocratique, l'AFDL était traversée par d'innombrables contradictions découlant de son caractère hétéroclite et de son origine extérieure. Ces contradictions finirent par faire imploser l'Alliance le 02 août 1998, date du début de la *deuxième guerre du Congo* (1998-2003).

Si, dans les territoires contrôlés par le gouvernement, l'avènement de cette guerre remit la question de la démocratisation à l'ordre du jour, il inaugura le règne de l'arbitraire dans les zones contrôlées par les groupes rebelles. Cet état des choses était en contradiction avec les déclarations officielles desdits groupes qui justifiaient leur action belligérante par la dérive autocratique et personnalisée du Régime Laurent-Désiré KABILA.

Dans le territoire sous contrôle gouvernemental, ce retour du processus démocratique reçut un coup d'accélérateur au lendemain de l'avènement de Joseph KABILA à la tête du pays, le 18 janvier 2001, à la suite de l'assassinat de Laurent-Désiré KABILA deux jours plus tôt. D'une part, le nouveau Chef de l'Etat affirma sa volonté d'ouvrir davantage l'espace politique fortement rétréci sous le règne de son prédécesseur. Ainsi, promulgua-t-il deux lois, l'une sur les partis politiques, l'autre sur les associations sans but lucratif. D'autre part, il marqua la disponibilité de son gouvernement d'entrer dans des négociations directes avec les différents groupes rebelles en vue de mettre fin à la guerre. Enfin, pour rassurer les différents acteurs de son engagement pour un jeu démocratique équitable, Joseph Kabila décida, en mars 2003, de dissoudre les Comités de Pouvoir Populaire (CPP), ces structures de démocratie populaire mises en place trois ans plus tôt par son prédécesseur, en remplacement de l'AFDL. Inspirés de la Libye de Kadhafi, les CPP étaient censés coexister avec les partis politiques tout en restant une institution étatique.

B – La seconde transition (2003-2006)

Le choix opéré par Joseph KABILA pour une solution négociée à la guerre eut pour conséquence d'ouvrir l'arène politique aux acteurs armés dès lors qu'ils s'engageaient dans un processus de transformation de leurs groupes politico-militaires en partis politiques, tel que convenu dans l'Accord Global et Inclusif signé à Sun City, le 27 décembre 2002, qui mit officiellement un terme à la deuxième guerre du Congo et posa les bases d'une (nouvelle) transition dans le pays.

Le régime de la transition fut bâti sur le principe de partage équitable et équilibré du pouvoir entre toutes les composantes et entités ayant pris part au Dialogue Inter-Congolais, avec un exécutif piloté par le Président Joseph KABILA, appuyé par quatre vice-présidents et un gouvernement composé de 36 ministres et 21 vice-ministres. Un parlement bicaméral de transition, composé d'un sénat de 108 membres et d'une assemblée nationale comprenant 500 membres, fut également mis en place.



Ce partage du pouvoir s'étendit aussi à l'administration territoriale, aux entreprises publiques ainsi qu'aux secteurs diplomatique, de défense et de sécurité, permettant la distribution des postes de gouverneurs et vice-gouverneurs de provinces, de mandataires publics, d'ambassadeurs et de la haute hiérarchie dans l'armée, la police et les services de renseignements aux parties à l'Accord global et inclusif. Par-dessus tout, une Constitution de la transition fut promulguée, conférant la légalité à cet arrangement institutionnel décrit ci-dessus.

En plus de ces institutions *classiques*, cinq autres institutions dites d'appui à la démocratie furent mises en place, à savoir la Commission Electorale Indépendante (CEI), la Commission Vérité et Réconciliation (CVR), la Haute Autorité des Médias (HAM), l'Observatoire National des Droits de l'Homme (ONDH) et la Commission Nationale de Lutte contre la Corruption (CNLC). Leur composition obéissait également au principe de partage équitable et équilibré du pouvoir entre parties signataires de l'Accord global et inclusif.

L'on observe donc, à la lumière de cette articulation institutionnelle, qu'il s'agissait d'un dispositif inclusif, mais sans être nécessairement légitime, ses animateurs n'ayant pas été choisis par le peuple.

Toutefois, nonobstant leur déficit de légitimité, les animateurs de la transition avaient pris la responsabilité de doter le pays d'une nouvelle constitution censée lui permettre de tourner la page de la Deuxième République (1965-1990) et de son régime de parti-Etat. Produite sur la base d'un processus diffus incluant la consultation des forces socio-politiques du pays, les apports des experts nationaux et internationaux ainsi que la procédure parlementaire, la nouvelle constitution fut approuvée par référendum populaire les 18 et 19 décembre 2005 avec 84,31 % des suffrages avant d'être promulguée par Joseph KABILA le 18 février 2006.⁴⁷

La promulgation de la nouvelle constitution ouvrit la voie aux premières consultations électorales multipartistes en RDC depuis juillet 1965. C'étaient les élections présidentielles, législatives et provinciales du 30 juillet et 30 octobre 2006. L'élection présidentielle fut remportée par le président sortant, Joseph KABILA (58,05 %), tandis que son parti, le Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie (PPRD), obtint le plus grand nombre de sièges à l'Assemblée nationale (111 sur 500), au Sénat (22 sur 108) et dans les Assemblées provinciales (132 sur 632).

Si le régime de la *deuxième transition* (2003-2006) était caractérisé par l'entrée sur la scène politique des composantes politico-militaires et leur position prééminente dans les institutions étatiques, les élections directes de 2006 et indirectes de 2007 servirent de canaux de légitimation de cette présence, quoique réduite de manière significative. Ainsi, par exemple, avec 64 sièges à l'Assemblée nationale, le MLC de Jean-Pierre BEMBA devint la deuxième force politique du pays derrière le PPRD de Joseph KABILA, tandis que son chef fut élu membre du Sénat. Bien que le RCD-Goma connût un revers électoral, il obtint tout de même 15 sièges à l'Assemblée nationale. De son côté, grâce à son alliance avec le PPRD, le chef du RCD-K/ML, Antipas MBUSA NYAMWISI, fut nommé ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale dans le premier gouvernement de la Troisième République mis en place en mars 2007.

47. D. KADIMA et D. TSHIYOYO, « Democratic Republic of Congo », in D. KADIMA and S. BOOYSEN (sous la direction de), *Compendium of Elections in Southern Africa, 1989-2009 : 20 Years of Multiparty Democracy*, Johannesburg, EISA, 2009, p. 133-134.



En résumé, l'on peut affirmer que la deuxième guerre du Congo (1998-2003) et sa conclusion par la voie des négociations avaient consacré l'avènement des acteurs armés sur la scène politique congolaise. Néanmoins, elles avaient également servi de catalyseurs à la remise sur les rails d'un processus de démocratisation en panne au cours des dernières années du règne de MOBUTU. Elles avaient contribué à l'avènement de la Troisième République tant attendue.

IV – ENFIN, LA TROISIEME REPUBLIQUE !

A – Les élections de 2011 et 2018

Les élections présidentielles, législatives et provinciales de 2006 et les élections des sénateurs et des gouverneurs de provinces de 2007 ont permis à la RDC de disposer de dirigeants élus. L'issue heureuse de ces premières élections post-transitionnelles avait nourri l'espoir de meilleures élections à l'avenir et de l'enracinement du système démocratique libéral dans le pays sous la Troisième République.

En 2011, la RDC a ainsi organisé ses deuxièmes élections post-transitionnelles. Cependant, contrairement aux échéances de 2006, seules les élections présidentielles et législatives furent organisées, les élections provinciales ayant été renvoyées à plus tard pour des raisons financières suivant la version officielle. Cependant, si l'on considère le temps qui s'est écoulé avant l'organisation desdites élections, soit sept années, l'on ne peut s'empêcher de croire que ce report participait d'une stratégie de la coalition au pouvoir d'assurer sa pérennisation et préserver sa position privilégiée dans les institutions provinciales.

Les élections présidentielles et législatives de 2011, comme celles les ayant précédées, furent remportées par le Président Joseph KABILA et son parti, le PPRD. Cependant, les résultats de ces élections soulevèrent plusieurs controverses. Tandis que Vital KAMERHE, arrivé troisième à l'élection présidentielle avec 7,7 % des suffrages, contesta sans succès la réélection du Président KABILA (48,95 %) devant la cour suprême de justice, Etienne TSHISEKEDI (32,33 %), placé deuxième, se proclama président élu. Il organisa même une cérémonie de prestation de serment dans son domicile à Kinshasa.

Comme c'était déjà le cas en 2006, les élections présidentielles et législatives de 2011 ne furent jamais suivies d'élections urbaines, municipales et locales, comme annoncé dans le calendrier électoral.

La non-tenue des élections provinciales en 2011 plongea le sénat, les assemblées provinciales et les exécutifs provinciaux dans une situation d'illégitimité. Cette situation a perduré jusqu'en 2018 lorsque les élections provinciales furent organisées en même temps que les élections présidentielles et législatives.

Les élections présidentielles, législatives et provinciales de 2018 étaient inédites à plusieurs égards. Premièrement, elles rendirent possible la toute première alternance pacifique au sommet de l'Etat. Deuxièmement, elles furent marquées par une victoire écrasante de la plateforme soutenant le président sortant, Joseph KABILA, aux législatives et une piètre prestation du candidat de cette



plateforme à la présidentielle, Emmanuel RAMAZANI SHADARY, arrivé en troisième position (23,84 %). Cette incohérence entre les résultats de la présidentielle, d'une part, et des législatives et provinciales, d'autre part, poussa les observateurs à remettre en question les résultats des élections. Ces résultats furent contestés par plusieurs acteurs politiques congolais. Ils furent davantage remis en question par les partenaires extérieurs, y compris l'Union Africaine (UA) et la France, le Ministre français des affaires étrangères et de l'Europe, Jean Yves LE DRIAN, qualifiant même l'élection de Félix TSHISEKEDI d'une « espèce de compromis à l'africaine ».⁴⁸

Le manque de confiance dans les résultats de ces élections se refléta dans le nombre élevé des recours en contestation déposés devant la cour constitutionnelle et les cours d'appel. En ce qui concerne la cour constitutionnelle, les recours furent si nombreux (1240) que la cour dut dépasser le délai lui reconnu par la loi pour connaître des contentieux électoraux. Et lorsque la cour parvint enfin à proclamer les résultats définitifs des élections législatives, elle fut accusée de falsification des résultats. Ainsi mise sous forte pression, la cour s'obligea de modifier ces résultats *définitifs* après avoir *corrigé les erreurs matérielles*, justifiant sa démarche par l'article 93, alinéa 4, de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle qui dispose que « les arrêts de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours, sauf interprétation ou rectification d'erreurs matérielles ».⁴⁹ Cependant, cette justification de la Cour constitutionnelle a été critiquée par BALINGENE qui y entrevoit un « usage abusif de la procédure de rectification d'erreur matérielle », estimant que la Cour « s'est adjudgé une extension injustifiée de sa compétence », car la procédure de rectification d'erreur matérielle « est limitée à la correction du support extérieur de la décision de justice qu'est son écriture » sans pouvoir « affecter le raisonnement du juge pour lui faire modifier sa décision ».⁵⁰

Comme en 2006 et 2011, les élections urbaines (conseillers urbains et maires de ville) et des bourgmestres ne furent pas organisées après les élections nationales et provinciales de 2018. Pourtant cette absence d'élections urbaines et les déficits en matière d'organisation des cycles électoraux mentionnés ci-dessus ne sont pas les seuls écueils auxquels se heurtent les efforts d'enracinement du système démocratique libéral en RDC. La manière dont le pouvoir politique est exercé au quotidien dans le pays laisse également transparaître des points de préoccupation.

B – La pratique politique au quotidien

La Constitution du 18 février 2006 est fondée sur les principes du système démocratique libéral, y compris l'institutionnalisation du multipartisme, l'affirmation du pluralisme social et la garantie légale des droits et libertés fondamentaux de la personne. La tenue des élections de 2011 et 2018 peut ainsi être considérée, en théorie, comme une expression de la volonté de la classe dirigeante

48. D. GLEZ, « Jean-Yves Le Drian, promoteur de scabreux 'compromis à l'africaine' », 2019. <https://www.jeuneafrique.com> (consulté le 16 mai 2023).

49. V. IRAGI NTWALI, « L'application du droit électoral par le juge constitutionnel gabonais et congolais : un rendez-vous manqué pour l'Etat de droit en Afrique centrale », *Studia Europea*, vol. LXIV, n° 2, 2019, p. 22.

50. BALINGENE KAHOMBO, « La cour constitutionnelle et la rectification d'erreurs matérielles contenues dans ses arrêts relatifs au contentieux des résultats des élections législatives du 30 décembre 2018 », *Annuaire Congolais de Justice Constitutionnelle*, n° 4, 2019, p. 184.



de poursuivre l'enracinement du système démocratique libéral dans le pays, conformément à la Constitution de 2006.

Pourtant, comme on le verra ci-dessous, plusieurs pratiques du pouvoir depuis l'avènement de la Troisième République en 2007 n'ont pas été propices au renforcement du système démocratique libéral. Nous illustrons cette situation par deux de ces pratiques, à savoir la tendance à s'appuyer sur des *gouvernements parallèles* et à recourir aux dialogues pour contourner la norme légale.

Gouvernements parallèles

Certes, les élections présidentielles, législatives et provinciales de 2006 avaient permis au pays de se doter d'institutions légitimes. Du fait de la nature du régime politique semi-présidentiel consacrée dans la constitution et de l'hyper-fragmentation caractéristique du paysage partisan congolais, la RDC se retrouva en 2007 avec un gouvernement de coalition dirigé par le Premier Ministre Antoine GIZENGA, candidat arrivé en troisième position lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2006.

Bien sûr, parvenir à la mise en place d'une coalition de gouvernement dans un contexte d'extrême fragmentation politique propre à l'Assemblée nationale élue en 2006 représentait déjà une grande réalisation en soi. En effet, au terme des élections législatives de 2006, 67 partis politiques se partagèrent 437 de 500 sièges de l'Assemblée nationale tandis que les 63 sièges restants furent remportés par autant de candidats indépendants.⁵¹

Mais alors qu'en termes de composition, le gouvernement central était loué pour son inclusivité, l'on se rendit vite compte de l'existence de ce que d'aucuns qualifièrent de gouvernement parallèle⁵² au sein de la présidence de la République, composé de membres du cabinet et d'animateurs des structures rattachées à la présidence de la République.

L'existence de ce gouvernement parallèle participait, en partie, de la volonté du Président de la République de rester au cœur de l'action gouvernementale dans un régime qui partage le pouvoir exécutif entre un président de la République élu au suffrage universel direct et un premier ministre, chef du gouvernement, émanant de la majorité parlementaire.

La tendance du recours au gouvernement parallèle n'a pas été apparente au cours de la deuxième législature (2011-2016) avant de refaire surface au cours de la période dite de glissement (2017-2018). Elle s'est davantage renforcée à partir de 2019 à la suite de l'avènement du Président Félix TSHISEKEDI au pouvoir. Au cours de cette dernière période, GRAS et DUHEM ont observé l'apparition d'une « administration parallèle » comprenant commissions, agences et collèges des conseillers au sein d'une présidence « éléphanterque et budgétivore ». Si, à l'origine, ce *modus operandi* était conçu comme une stratégie de survie dans un contexte de manque d'une majorité au parlement acquis au président et une nécessité pour « faire contrepoids à l'influence des kabilistes », il est resté d'actualité tout au long du mandat.⁵³

51. D. KADIMA et D. TSHIYOYO, Democratic Republic of Congo..., *op. cit.*, p. 139-141.

52. D. KEBONGO, « RDC-Gouvernement parallèle à la présidence de la République : Guylain Nyembo au banc des accusés » !, 2021. <https://okapinews.net> (consulté le 16 mai 2023).

53. R. GRAS et V. DUHEM, « RD Congo : comment le pouvoir a changé Félix Tshisekedi », *Jeune Afrique*, n° 3131, décembre 2023, p. 38-43.



Recours aux dialogues

Comme souligné plus haut, la Constitution du 18 février 2006 consacre un régime politique semi-présidentiel. En 2007 et 2019, le respect des règles de fonctionnement du régime politique en vigueur a conduit à la mise en place des gouvernements de coalition.

Cependant, ces progrès ont été mis à rude épreuve en 2012-2013 dans le cadre de l'insurrection du Mouvement du 23 Mars (M23). En vue de faire face à cette situation, le Président KABILA convoqua les Concertations nationales à Kinshasa entre septembre et octobre 2013, regroupant des délégués des institutions publiques, des partis politiques et de la société civile. Dans son discours de clôture de ces assises, il déclara avoir compris l'appel des participants selon lequel « face aux enjeux de l'heure », il ne fallait pas « sacrifier les impératifs de la pacification et du développement accéléré [du] pays sur l'autel d'une orthodoxie démocratique qui voudrait que la majorité tienne la minorité éloignée de la gestion de la chose publique ».⁵⁴ Il se servit donc de résolutions desdites assises pour mettre en place un nouveau gouvernement, en dehors du mécanisme de l'Assemblée nationale prévu dans la Constitution. Dirigé par le Premier ministre sortant, Augustin MATATA PONYO, ce gouvernement comprenait également des personnalités issues de partis d'opposition et des organisations de la société civile.

Deux autres gouvernements seront mis en place plus tard hors du mécanisme légal prévu par la Constitution, mais plutôt en vertu des dialogues politiques organisés à la Cité de l'Union Africaine en 2016 et au Centre Interdiocésain en 2017. Ces deux gouvernements avaient comme premiers ministres Samy BADIBANGA et Bruno TSHIBALA, tous deux provenant du parti de l'opposition, l'UDPS. Comme celui mis en place après les Concertations nationales, ces gouvernements comprenaient des personnalités provenant de partis d'opposition sans que leurs partis n'aient au préalable intégré le groupe politique majoritaire à l'Assemblée Nationale.

Le dernier cas de contournement du mécanisme parlementaire dans la mise en place d'un gouvernement est intervenu dans le contexte de la rupture de l'alliance FCC-CACH en 2021. En effet, dans sa volonté de mettre fin à l'alliance FCC-CACH, le Président TSHISEKEDI décida de mettre en place *sa propre majorité parlementaire*, à laquelle il convia les députés de tous les bords politiques au cours d'une rencontre qu'il organisa à leur honneur le 03 janvier 2021 à la Cité de l'Union Africaine. Cette nouvelle *majorité présidentielle*, baptisée Union Sacrée de la Nation (USN), est un assemblage hétéroclite comprenant les partis regroupés au sein des coalitions CACH, AFDC-A, Ensemble pour le Changement et des partis tels que le MLC ainsi que des députés individuels appartenant encore à des partis membres du FCC.

Le gouvernement, dirigé par le Premier Ministre SAMA LUKONDE, a donc été une matérialisation de la volonté du président de la République et non le résultat d'un renversement parlementaire d'un gouvernement qui procède du retrait des partis de la majorité en place en vue de faire tomber le gouvernement. Au contraire, dans le gouvernement SAMA LUKONDE, nombreux étaient les membres dont les partis se reconnaissaient comme appartenant à l'opposition.

54. G. DE VILLERS, *Histoire du politique...*, op. cit., p. 307.



C – La question de la dévolution du pouvoir

Le système démocratique libéral se fonde également sur une séparation entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ainsi qu'une répartition des compétences entre les organes centraux et les entités infranationales. Il est, par essence, l'antithèse de la concentration des pouvoirs. Ceci signifie que le système démocratique libéral ne peut être effectif que lorsqu'il s'accompagne d'une dévolution réelle du pouvoir des organes centraux vers les entités opérant au niveau local. A cet effet, l'Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique considère la décentralisation qui « postule le partage du pouvoir et des responsabilités » comme un « ingrédient de la démocratie ».⁵⁵

Il n'est donc pas surprenant que la constitution du 18 février 2006 réserve également une part belle à la décentralisation. En effet, au terme de son article 2, la RDC est constituée de 25 provinces, en plus de la capitale Kinshasa (qui a également statut de province), jouissant toutes de la personnalité juridique. L'objectif de ce découpage était de « créer des centres d'impulsion et de développement à la base » en rapprochant davantage les gouvernants des gouvernés. En plus des provinces, la ville, la commune, le secteur et la chefferie sont également des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique et jouissant de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques (article 3 de la Constitution).

Au terme de la Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec les provinces, chacune d'elles comprend un organe délibérant et un organe exécutif dont la taille varie selon l'importance de l'entité.

En outre, dans ses articles 201-206, la constitution a également pris soin de clarifier la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces. Mais contrairement aux dispositions initiales de l'article 226 de la constitution de 2006 qui fixaient un délai de trois ans en vue de l'installation de nouvelles provinces, celles-ci ne virent le jour qu'en 2015. Ce retard s'explique en partie par la non-viabilité d'un bon nombre d'entités érigées en provinces et le besoin d'un temps suffisant de préparation avant l'amorce d'une réforme aussi importante. Cependant, lorsque l'on considère la précipitation et l'impréparation dans lesquelles cette réforme a été lancée en 2015, l'on est tenté de penser que les autorités congolaises au pouvoir au terme de la transition n'avaient jamais engagé une réflexion profonde concernant la matérialisation des dispositions constitutionnelles relatives à la mise en place de nouvelles provinces. En 2015, le leitmotiv était essentiellement politique et non pas le souci de l'émergence d'une gouvernance territoriale efficace.

Effectivement, en 2015, la loi de programmation de nouvelles provinces fut promulguée, faisant passer le nombre de provinces de 11 à 26. Certes, la promulgation de cette loi représentait une avancée dans la direction de la consécration légale de la décentralisation dans le pays. Cependant, le défi qui s'imposait consistait à savoir si ladite loi connaîtrait un sort différent de celui connu par la Loi n° 82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République (du Zaïre) et le Décret-Loi n° 081 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo. Mais aussitôt qu'elles furent mises en place, les nouvelles provinces se heurtèrent à la réticence du pouvoir central de les laisser prélever

55. INSTITUT ELECTORAL POUR UNE DEMOCRATIE DURABLE EN AFRIQUE, *Projet de renforcement du rôle de la société civile dans le processus de transition et de sortie de crise en République Centrafricaine. Manuel à l'usage du formateur en observation électorale citoyenne*, Johannesburg, EISA, n. d., p. 15.



à la source ou alors de leur rétrocéder la part (40 %) des recettes à caractère national légalement reconnues à ces dernières par la Constitution.⁵⁶

Ce qui fait penser à une décentralisation qui, bien que consacrée dans les textes, est loin de se traduire sur le terrain. Pour preuve, la Conférence des gouverneurs, censée se réunir au moins deux fois par an sur convocation du Président de la République, ne s'est réunie que 10 fois entre 2007 et 2023. Ceci permet d'affirmer que, bien que codifiée dans les textes légaux, la décentralisation congolaise peine à s'enraciner dans la pratique. Le constat est également le même en ce qui concerne la pratique démocratique dans le pays.

V – LES PRINCIPAUX TRAITS CARACTERISTIQUES DU SYSTEME AUTORITAIRE MULTIPARTISTE CONGOLAIS

Trois décennies après le déclenchement du processus démocratique en RDC, le pays a réalisé d'énormes progrès en matière de démocratisation. Cependant, ces progrès n'ont pas pu empêcher la perpétuation des pratiques autoritaires du pouvoir, contribuant ainsi à l'émergence de ce qui s'apparente à un système autoritaire multipartiste, une « autocratie démocratique »⁵⁷ ou encore « l'autoritarisme électoral congolais ».⁵⁸

La caractérisation du système politique congolais en tant qu'un système autoritaire multipartiste corrobore, dans une large mesure, la classification du pays par plusieurs institutions spécialisées dans les questions de démocratie. C'est le cas de la revue britannique *The Economist* qui, à travers son 'indice de la démocratie', a placé de manière systématique la RDC dans la catégorie des « régimes autoritaires » entre 2006 et 2022. Dans le même ordre d'idées, en 2020, l'Université (allemande) de Würzburg, qui évalue la qualité de la démocratie dans les Etats, a placé la RDC à la 132^{ème} place sur un total de 176 Etats, la classifiant parmi les « autocraties modérées ». Enfin, dans sa classification de 2022, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) a placé la RDC dans la catégorie des régimes « régimes hybrides », c'est-à-dire ceux qui ne sont ni démocratiques, ni non-démocratiques.

Les lignes ci-dessous discutent les principaux traits caractéristiques du système autoritaire multipartiste ayant prévalu en RDC au cours de trois dernières décennies, à savoir la suprématie de l'Exécutif, des partis politiques autoritaires et déconnectés du Peuple, une société civile fortement politisée et la crise de la décentralisation.

56. P. ENGLEBERT et E. KASONGO, « Essor provincial et asphyxie locale : paradoxe des réformes de décentralisation en RD Congo », in J. OMASOMBO et P. BOUVIER (sous la direction de), *Décentralisation et espaces de pouvoir*, Tervuren : Musée royal de l'Afrique centrale, 2014, p. 54-55.

57. J. KANKWENDA MBAYA, « Introduction générale », in J. KANKWENDA MBAYA (sous la direction de), *Le degré zéro de la dynamique politique en République Démocratique du Congo, 1960-2018*, Kinshasa/Montréal/Washington : Icredes, 2018, p. 37.

58. E. MAZEMBO MAVUNGU, « Stay in power whatever it takes. Fraud and repression in the 2011 elections in the Democratic Republic of Congo », *Journal of African Elections*, vol. 12, n° 3, 2013, p. 46.



A – La suprématie de l'Exécutif

Entre 1990 et 2023, la pratique politique en RDC est restée marquée par une suprématie affirmée de la branche exécutive, avec une forte prépondérance du président de la République, mettant en mal les efforts légaux et réglementaires destinés à matérialiser les principes de séparation et d'équilibre des pouvoirs inhérents au système démocratique libéral. L'un de moyens pour l'exécutif d'affirmer son ascendance sur les autres pouvoirs est le recours permanent aux dialogues politiques, tel qu'expliqué dans la section précédente.

Toutefois, il y a lieu de préciser que la tendance à recourir aux dialogues politiques comme stratégie de gouvernance a vu le jour au cours de la première phase de la transition (1990-1997). Elle était présentée comme un moyen destiné à assurer l'inclusivité dans les institutions de la transition en attendant l'organisation de premières élections multipartistes dans le pays. Mais à la longue, elle s'est avérée une stratégie de MOBUTU de se pérenniser au pouvoir, maintenant ainsi l'opposition et la société civile dans une lutte permanente pour faire partie des gouvernements successifs mis en place.

Comme expliqué dans la section précédente, le recours aux dialogues ou concertations politiques a également constitué une stratégie pour le Président Joseph KABILA de réaffirmer son contrôle sur le jeu politique dans un contexte de crise politique consécutive soit à l'insurrection du M23, soit à l'impossibilité d'organiser les élections dans le délai constitutionnel tandis que le Président TSHISEKEDI s'en est servi comme un instrument efficace pour se créer une majorité parlementaire en dehors des pratiques démocratiques en la matière.

B – Des partis politiques autoritaires et déconnectés du peuple

Un autre trait caractéristique de la pratique politique en RDC depuis le lancement du processus démocratique en avril 1990 concerne le nombre trop élevé des partis politiques. Dans sa lettre adressée au Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) le 23 juin 2023, le Vice-premier ministre en charge de l'intérieur, de la sécurité et des affaires coutumières a dénombré 910 partis politiques officiellement reconnus par les pouvoirs publics congolais et éligibles aux élections générales du 20 décembre 2023.

Selon les théoriciens, un parti politique a pour fonctions principales la socialisation politique de ses membres (et de la population, en général), l'agrégation et l'articulation des intérêts des populations et la compétition pour l'exercice du pouvoir.

Il n'y a point de doute que tous les partis politiques congolais poursuivent l'objectif de la conquête et/ou de la conservation ainsi que de l'exercice du pouvoir. Cependant, le bilan des partis politiques congolais en matière de socialisation politique, au cours de trois dernières décennies, n'est pas reluisant. En effet, plusieurs leaders de ces partis réduisent le travail de socialisation politique de leurs organisations à des meetings et autres adresses publiques, souvent accompagnés de distributions des *cadeaux* aux personnes présentes. Quoique se revendiquant de *nationaux*, la plupart de ces partis limitent leurs actions à la ville de Kinshasa et aux 'fiefs sociologiques' de leurs dirigeants.



En ce qui concerne l'agrégation et l'articulation des intérêts de la population, il y a lieu de souligner que les partis politiques congolais sont au parfum des problèmes sociaux réels des populations. Ils leur consacrent d'ailleurs une part importante de leurs narratifs. Pourtant, il est établi que la gestion de la chose publique par les membres de ces partis ne reflète pas toujours une prise en compte adéquate des intérêts de la société.

S'agissant des orientations idéologiques, il sied de rappeler que la vaste majorité de partis politiques congolais s'identifient aux courants idéologiques dominants de l'univers politique au niveau mondial. Cependant, dans la pratique, leurs actions ne reposent aucunement sur les idéologies proclamées dans leurs textes fondateurs respectifs. La plupart de temps, leur mobilisation s'appuie sur les critères identitaires, particulièrement ethniques et provinciaux, mais aussi sur le positionnement opportuniste.

Enfin, la caractéristique la plus partagée par les partis politiques congolais est leur penchant pour l'autoritarisme et la personnalisation du pouvoir autour du chef de parti. Ainsi, ils n'organisent pas les réunions de leurs organes électifs suivant les échéances prévues dans leurs statuts, préférant conférer au dirigeant le pouvoir exclusif de nommer les animateurs du parti à tous les échelons. En conséquence, les partis politiques congolais « sont presque tous des partis de leurs présidents fondateurs [ou de leurs héritiers] qui, dans leur gestion, les ont transformés en propriété quasi personnelle ».⁵⁹

C – Une société civile fortement politisée

La libéralisation politique d'avril 1990 a favorisé la création d'un nombre impressionnant d'organisations de la société civile, couvrant toutes les sphères de la vie nationale.

A plusieurs égards, le dynamisme des organisations de la société civile a placé ces dernières dans une situation de quasi-compétition avec les pouvoirs publics en ce sens que ces organisations fournissent des services publics aux populations alors que les capacités des pouvoirs publics se sont contractées de manière significative au cours de trois dernières décennies.

Cependant, tout en affirmant leur apolitisme, ces organisations se sont retrouvées embarquées dans l'arène politique dès le début du processus démocratique. A ce titre, elles prirent une part active aux travaux de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) entre 1991 et 1992. Elles jouèrent également un rôle important dans la résolution de la crise autour de la deuxième guerre du Congo, à travers leur participation au Dialogue Inter-Congolais en Afrique du Sud en 2002.

Qu'il s'agisse de la CNS ou du Dialogue Inter-Congolais, l'implication des organisations de la société civile avait débouché sur la participation directe de leurs leaders dans les affaires politiques, occupant des fonctions dans les institutions politiques et publiques.

59. J. KANKWENDA MBAYA, Introduction générale..., *op. cit.*, p. 46.



Initialement conçue comme une stratégie destinée à garantir une plus grande inclusivité politique, leur participation dans le processus politique a conduit à leur politisation.⁶⁰ L'un des effets pervers de cette situation est que la vaste majorité desdites organisations n'ont pas réussi à s'institutionnaliser, leurs animateurs les considérant comme de simples tremplins pour rejoindre l'arène de la politique active. Selon VLASSENROOT et ROMKEMA, « l'ambition politique semble être devenue la principale force de motivation des leaders de la société civile... ».⁶¹ Incapables de « se constituer en contre-pouvoir relativement cohérent, doté d'une autonomie minimale »⁶², les organisations de la société civile n'ont pas réussi à contraindre l'appareil étatique à des changements substantiels.

D – La crise de la décentralisation

En RDC, la quête démocratique a été concomitante avec celle d'une plus grande dévolution du pouvoir aux entités territoriales infranationales, à savoir les provinces, les territoires, les communes, etc.

La coïncidence de cette double quête est d'autant plus justifiée que, dans la majeure partie de l'évolution postcoloniale de la RDC, le système de gouvernance autoritaire ambiant a toujours été marqué par une propension de la part des autorités centrales à exercer « une forte emprise sur la vie des provinces ».⁶³ Et même lorsque MOBUTU promulgua en grande pompe la Loi n° 82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République du Zaïre, la réalité de la pratique politico-administrative restait fortement ancrée dans le système autoritaire et centralisé, impulsé à partir de la capitale Kinshasa.

Entre 1990 et 1997, aucune élection ne fut organisée pour renouveler les organes de l'Etat au niveau central ou au niveau local. A tous ces échelons, les animateurs furent nommés par le pouvoir central tandis que les organes délibérants (assemblées régionales, conseils de zone...) cessèrent tout simplement de fonctionner alors que la Loi n° 82-006 susmentionnée restait en vigueur.

A la faveur de l'avènement de Laurent-Désiré KABILA au pouvoir en mai 1997, une nouvelle loi sur la décentralisation fut promulguée, à savoir le Décret-Loi n° 081 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC.

60. C. KABEMBA, « Perspectives on the role of key stakeholders in the DRC's political transition », *Rapport Occasionnel d'EISA*, n° 26, 2004, p. 8.

61. K. VLASSENROOT et H. ROMKEMA, « Local governance and leadership in eastern DRC », 2007, p. 14-15. <http://diana.ugent.be> (consulté le 4 mai 2013).

62. T. DE HERDT et M. PONCELET, « La reconstruction entre l'Etat et la société », in T. DE HERDT (sous la direction de), *A la recherche de l'Etat en R-D Congo : acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 19-20.

63. G. KASONGO KALUMBA et E. NDAY-NONGA MALUNDA, *Le découpage comme inspiration politique...*, *op. cit.*, p. 223.



Cependant, cette loi ne connut aucun début d'application en partie à cause de la deuxième guerre du Congo qui avait éclaté le 02 août 1998 et qui avait conduit à la perte de contrôle par les autorités centrales sur plusieurs régions du pays passées sous l'administration des factions rebelles.

Dans ce contexte, la question de la décentralisation est donc restée pendant au cours de la période comprise entre 1997 et 2006 avant de faire sa réapparition dans la constitution du 18 février 2006 qui consacre toute une section aux dispositions relatives à la répartition des compétences entre l'Etat et les provinces (articles 201-206).

Mais, comme souligné plus haut, tout au long de la première législature (2006-2011) de la Troisième République, les élections urbaines et locales ne furent jamais organisées malgré la promulgation de la Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

En 2015, la Loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015 a été promulguée, déterminant les modalités d'installation des nouvelles provinces prévues à l'article 2 de la constitution de 2006. Cependant, malgré la mise en place de ces nouvelles provinces, les dispositions constitutionnelles relatives à la rétrocession par le pouvoir central de 40 % de recettes à caractère national aux provinces ont été continuellement ignorées par les autorités centrales.

Dix-sept ans après la promulgation de la constitution du 18 février 2006, la quête de l'effectivité de la décentralisation reste à l'ordre du jour. Sans nul doute, l'ineffectivité de la décentralisation en cours n'a pas été propice à l'enracinement du système démocratique libéral qui exige une participation adéquate des populations et des collectivités à tous les niveaux.

CONCLUSION

Trois décennies après le déclenchement du processus de démocratisation, la pratique politique en RDC se distingue de manière significative de celle qui avait prévalu dans le pays sous le système du parti unique entre 1967 et 1990. Près de 1000 partis et regroupements politiques sont officiellement reconnus dans le pays. Des milliers d'organisations et plateformes de la société civile opèrent librement. L'espace médiatique compte des centaines de chaînes de radiodiffusion et de télévision ainsi que des maisons de presse écrite, y compris électronique, opérant en grande liberté. Le secteur religieux, jadis dominé par les églises dites traditionnelles, vit désormais une prolifération sans précédent des églises dites 'évangéliques'. Toutes ces structures associatives reposent sur un arsenal des droits et libertés individuels et collectifs inscrits dans la constitution du 18 février 2006. Et, dans un effort de marquer une rupture définitive avec l'ordre ancien, le pays a organisé quatre échéances électorales entre 2006 et 2023 avec la double promesse de doter le pays d'institutions et de dirigeants légitimes et, ce faisant, mettre un terme au déficit de légitimité des institutions et de leurs animateurs depuis son accession à l'indépendance en 1960.

Cependant, le tableau reluisant peint ci-haut ne reflète pas toute la réalité de la pratique politique qui s'est installée en RDC depuis 1990. En effet, un regard rétrospectif sur les développements politiques au cours de trois dernières décennies dans le pays laisse apparaître une volonté partagée des classes dirigeantes successives de recourir aux moyens autoritaires et de ne pas se laisser contenir par les exigences du jeu démocratique. Ce mode opératoire avait déjà conduit à une



impasse du processus démocratique entre 1990 et 1997, ouvrant la voie à un changement violent du régime.

L'intrusion des acteurs armés dans l'arène politique, doublée d'un important soutien des partenaires internationaux au processus transitionnel, a eu le mérite de remettre le processus démocratique sur les rails. Toutefois, elle n'a pas débouché sur l'enracinement d'un véritable système démocratique libéral. Au contraire, elle a donné lieu à ce qui s'apparente à un système autoritaire multipartiste reposant sur quatre principaux piliers, à savoir la suprématie de l'organe exécutif, la faillite des partis et regroupements politiques, la forte politisation de la société civile et la crise de la décentralisation.

Cette étude s'est préoccupée du processus difficile de transition du système politique congolais du monopartisme autoritaire vers un système voulu ouvert et participatif d'obédience démocratique libérale. Ce processus reste en cours et nul ne peut présager avec exactitude de son évolution future. Il est donc essentiel que des recherches futures soient consacrées à la suite du processus pour rendre compte de grandes tendances qui pourraient en découler.