

*12 propositions de révision
constitutionnelle pour renforcer
l'Etat de droit*

Par ENGUNDA IKALA ALAIN



Août 2019



Prologue

Il est de mode de dire que l'on souhaite tous vivre dans un « Etat de droit ». Mais de quel droit s'agit-il ? Doit-on simplement se limiter à vivre dans une société qui respecte les règles établies pour dire que l'on est dans un Etat de droit ? Au 16^{ième} siècle, les Blancs à la Martinique vivaient aussi dans un « Etat de droit », notamment celui du Code Noir dont les principes assimilés une personne de race noire à un bien meuble au même titre qu'un buffle dont un Blanc serait propriétaire. Tout le monde veut vivre dans un « Etat de droit », pas n'importe quel droit mais celui qui est établi sur les principes d'égalité, d'équité, de justice, d'humanité et d'intégrité. C'est cet « Etat de droit » que l'on souhaite tous et pour lequel il faut se battre.

C'est dans cet esprit que j'aborde le présent plaidoyer en faveur de onze révisions constitutionnelles pouvant renforcer l'« Etat de droit » en République démocratique du Congo. Les révisions constitutionnelles que je propose ont pour objectif de lutter contre la mauvaise gouvernance, de renforcer la légitimité du Chef de l'État, des gouverneurs des provinces et des sénateurs, de renforcer l'indépendance des institutions, de promouvoir l'accès à la double nationalité, de lutter contre les inégalités entre homme et femme, et permettre un meilleur accès aux lois et à leurs mesures d'application.

Concernant la mauvaise gouvernance, je parlerai de la redevabilité des Autorités dans la gestion des deniers publics et de l'enrichissement illicite. A cet effet, l'exécution orthodoxe des dépenses budgétaires devrait être un prescrit constitutionnel dont pourra dépendre la survie du Gouvernement au même titre que la présentation des prévisions budgétaires au parlement. Pour combattre l'enrichissement illicite, l'obligation de déclaration des biens des Autorités publiques ne devrait pas se limiter à une transmission de la liste de ces biens à la Cour Constitutionnelle, mais devrait faire l'objet d'une publication au Journal officiel. De plus, cette obligation devrait être élargie aux autorités autres que celles prévues par la Constitution actuelle. Concernant les émoluments du Président, des membres du Gouvernement ainsi que les parlementaires, ils devraient être fixés au regard du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG).

S'agissant de l'absence éventuelle de légitimité du Chef de l'Etat et des Gouverneurs de Province et des sénateurs, il sera question, pour le premier, d'éviter la période de flottement au-delà de son mandat constitutionnel ainsi

que sa légitimité en cas d'intérim et pour les autres, d'être élu au suffrage universel direct.

En ce qui concerne l'indépendance des institutions, il sera question de garantir l'indépendance de la Cour Constitutionnelle. A cet effet, la désignation des juges de la Cour Constitutionnelle devrait être dépolitisée.

Concernant la nationalité, l'origine étant l'essence de l'appartenance à la nation, un citoyen ayant des origines congolaises ne devrait plus perdre sa nationalité congolaise du fait d'avoir acquis une autre nationalité.

Quant aux inégalités entre homme et femme, je mettrai l'accent sur la problématique de la discrimination et la parité. En effet, la discrimination en fonction du « sexe » devrait être explicitement interdit par la Constitution comme il en est le cas notamment de la condition sociale et de la race. En outre, l'application de la parité ne devrait désormais souffrir d'aucune ambiguïté.

Enfin, l'Etat de droit étant un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois, il est important que ces lois soit connu de tous. C'est ainsi qu'il serait logique, comme je le préconise, que toutes les lois ainsi que leurs mesures d'application ne puissent rentrer en vigueur qu'après publication au Journal Officiel.

Cette réflexion est un plaidoyer afin de réveiller l'esprit critique du citoyen en général et du législateur en particulier. Comme un enfant, notre démocratie étant jeune, elle doit apprendre à marcher. Mais elle ne réussira pas tout du premier coup, elle va tituber, tomber, retomber, essayer et réessayer jusqu'à ce qu'elle y arrive. Je vous invite donc à vous ouvrir à ces nouvelles perspectives constitutionnelles.

1. Renforcer la redevabilité dans la gestion des finances publiques



Contexte

Avec ses énormes potentialités, en ressources notamment minières et humaines, la République démocratique du Congo devrait compter parmi les pays émergents du continent africain. Au lieu de cela, elle demeure l'un des pays les plus pauvres d'Afrique et du monde. Avec ces maigres recettes annuelles ne dépassant pas les 5 milliards USD, il ressort clairement que l'État congolais ne mobilise pas suffisamment à la dimension de ces potentialités. En outre, il y a lieu de signaler qu'en sus de la faible mobilisation des recettes, le pays n'arrive pas à bien gérer le peu de ressources mobilisées. C'est dans ce cadre que j'aborde le présent plaidoyer sur la redevabilité quant à la gestion des deniers publics. Afin d'analyser cette question de la manière la plus objective possible, je vais me baser sur les données incontestables relatives à l'exécution du budget du pouvoir central.

Principes

Il convient de rappeler que ce que l'on appelle communément le « budget du pouvoir central » est en fait la « *Loi de finances* » que le Parlement vote en fin d'année et qui est promulguée par le Président de la République. Par cette loi, le parlement donne l'autorisation au Gouvernement de percevoir les recettes prévues et d'effectuer les dépenses selon les prévisions arrêtées. En conséquence, un Gouvernement qui veut faire preuve de gestion orthodoxe des finances publiques à l'obligation de respecter la Loi des Finances de l'année. En gros, cette loi indique au gouvernement sur quoi dépenser et à quelle hauteur pour chacune des dépenses. En conséquence, le gouvernement est tenu de ne dépenser que pour ce qui est prévu dans la Loi de Finances et à la hauteur autorisée. Cela constitue un principe qui est fixé par la Loi relative aux finances publiques, précisément ces articles 22 et 38 ci-dessous.

Article 22

La loi de finances de l'année fixe pour le budget général, par ministère ou institution et par programme, le montant des autorisations d'engagement annuelles et pluriannuelles ainsi que des crédits de paiement.

En somme, le Gouvernement n'a le droit de dépenser par ministère et par programme que selon les autorisations de la Loi des Finances. Il n'a pas le droit d'effectuer une dépense non autorisée par ladite loi.

Article 38

Sous réserve des dispositions des articles 39 et 40 de la présente loi, les crédits budgétaires sont limitatifs. Les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées ni ordonnancées au-delà des dotations budgétaires.

Il ressort de cet article que, le gouvernement n'a pas le droit d'effectuer une dépense autorisée au-delà du montant fixé par crédit budgétaire prévu par la Loi des Finances.

Problématiques

Ces principes sont très peu suivis par le Gouvernement comme le démontrent les exécutions budgétaires des années 2013, 2014 et 2015.

En 2013, le Gouvernement a effectué des dépenses non prévues par la Loi des Finances à hauteur de 19 715 811 309 CDF. Il ressort ainsi que ce montant a été dépensé par le Gouvernement en violation de la Loi. En outre, le Gouvernement a également effectué des dépenses pour un montant de 1 676 104 699 458 CDF en dépassement des montants autorisés en violation de la loi.¹

En somme, le Gouvernement a effectué, en 2013, des dépenses d'environ 1,7 milliard USD représentant 40% du montant total des dépenses exécutées en violation de la loi. Paradoxalement, les dépenses prévues par la Loi des Finances pour le versement des bourses d'études aux étudiants évaluées à 3,5 millions USD n'ont connu aucune exécution.

Pour l'année 2014, le Gouvernement a effectué les dépenses non prévues par la loi de finances pour un montant de 960 587 408 773 CDF et en dépassement budgétaire à hauteur de 2 129 403 943 157 CDF sur un total de 6 151 965 861 605 CDF, soit 34 % des dépenses². On peut dès lors conclure qu'environ 50 % des dépenses de l'État, en 2014, soit environ 3 milliards USD ont été exécutées en contravention de la loi. A la même année, l'on a constaté la non-exécution de beaucoup de dépenses prévues par la loi dont les fournitures et matériels de bureau dans l'enseignement primaire, secondaire et professionnel pour un montant de 3,6 millions USD.

¹ Cour des Comptes RDC, « Rapport général sur l'exécution de la Loi des finances de la reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2013 », 65p, 2013

² Cour des comptes, « Cour des Comptes. Rapports publics exercices 2010 à 2014 et 2015 », Journal Officiel 59 année, Numéro spécial, 173 p, 2018

En 2015, le Gouvernement n'a pas fait mieux qu'en 2013 et 2014. Il a effectué les dépenses non prévues par la Loi de finances à la hauteur de 246 785 183 681 CDF et a dépensé en dépassement le montant 839 804 308 852 CDF pour un total de 5 796 221 494 097 CDF, soit 14 % des dépenses. En conclusion, environ 20 % des dépenses du Pouvoir central en 2015, soit environ 1 milliard USD ont été exécutés en violation de la loi. Comme pour les années précédentes, la non-exécution des dépenses prévues a été constatée et à titre illustratif, il y a lieu de signaler la non-exécution des dépenses concernant la création des cantines scolaires arrêtées à 3,6 millions USD³.

Au regard de ces faits, on peut objectivement conclure que l'exécution des dépenses du Pouvoir central par le Gouvernement a été effectuée de manière très peu orthodoxe.

Recommandations

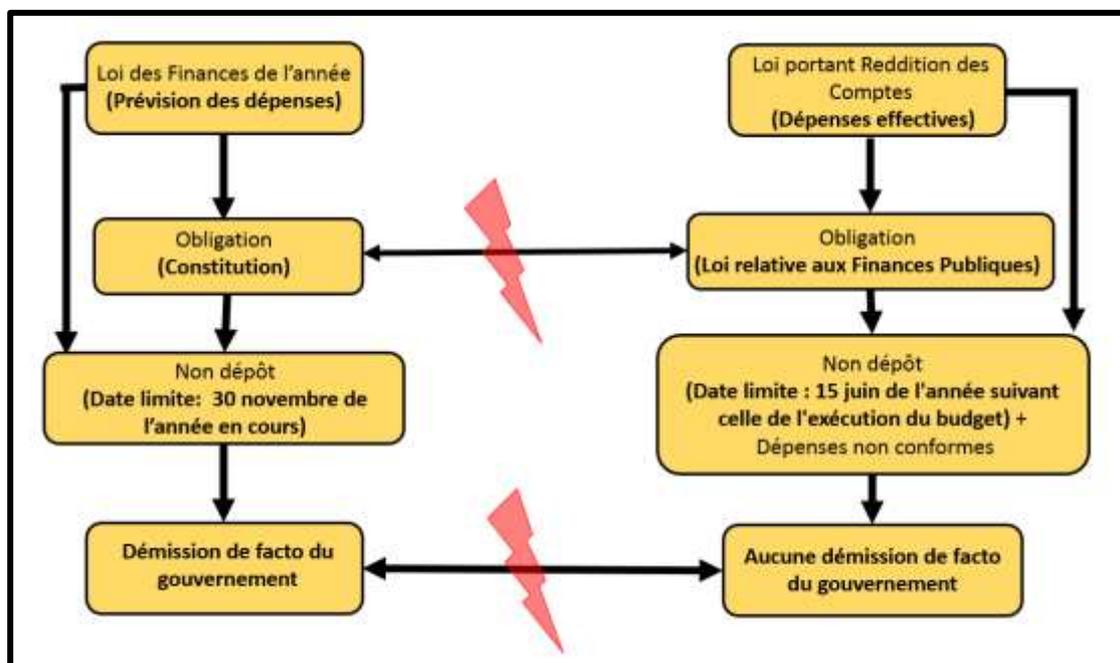
Pour remédier à ce problème récurrent, la voie que je propose est une réforme constitutionnelle majeure. En effet, la Constitution actuelle, dans son article 126, stipule que le Gouvernement a l'obligation de présenter un budget (Loi de Finances de l'année) avant le 15 septembre de chaque année et s'il ne le fait pas 15 jours avant la fin de la session budgétaire, soit le 30 novembre, il est réputé démissionnaire. La Constitution a donc prévu une sanction en ce qui concerne la Loi des Finances de l'année qui ne donne que des prévisions notamment des dépenses mais elle reste muette en termes de sanction en ce qui concerne la Loi portant reddition des comptes qui fait état des dépenses effectives exécutées par le Gouvernement au cours d'un exercice budgétaire donné.

En effet, l'article 84 de la Loi relative aux finances publiques indique que « *le projet de loi portant reddition des comptes du dernier exercice clos... est déposé à l'Assemblée nationale, au plus tard le 15 mai de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. Dans l'impossibilité de respecter ce délai, le projet de loi portant reddition des comptes... est déposé avant la fin de la session ordinaire de mars (15 juin).* » En somme, l'obligation de dépôt de la loi qui donne les dépenses effectives du Pouvoir central ne constitue pas une obligation constitutionnelle. De plus, le défaut de dépôt dans le délai légal ou la constatation de dépenses non conformes n'entraîne pas la démission du

³ Cour des comptes, « Rapport général sur le contrôle de l'exécution de la loi des finances n°14/027 du 31/12/2014 en vue de la reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2015. 60 p. 2016

Gouvernement comme il en est le cas pour le défaut du dépôt du projet de Loi de finances dans les délais.

A mon avis, cela est tout à fait incohérent.



En gros, si le Gouvernement ne présente pas ses prévisions de dépenses (Loi des Finances de l'année) avant le 30 novembre de chaque année, il est réputé démissionnaire, mais s'il omet de déposer le projet de loi présentant les dépenses effectives (Loi portant reddition des comptes) avant le 15 juin de l'année suivant la fin de l'exercice budgétaire, il n'est pas réputé démissionnaire. De surcroît, même si l'on constate, après dépôt de la Loi portant reddition des comptes, des dépenses non prévues cela n'affecte en rien l'existence de ce Gouvernement. **Comme si les prévisions de dépenses de l'État étaient plus importantes que les dépenses effectuées. Cela n'est pas cohérent !**

Au regard de ces faits, je propose :

- que le délai pour le dépôt de la Loi portant reddition des comptes soit élevé en obligation constitutionnelle ;
- que le non-dépôt dans le délai entraîne de facto la démission du gouvernement ;
- que le Gouvernement soit réputé démissionnaire si les dépenses non conformes constituent plus 15 % des dépenses globales de l'exercice budgétaire ;
- que les Ministres démissionnaires ne puissent pas revenir comme membre du gouvernement durant la législature en cours.

Proposition d'amendement (Article 126 bis de la Constitution)

Article 126 bis

Le Gouvernement est tenu de déposer au plus tard le 15 juin de l'année précédant la fin de l'exercice budgétaire, le projet de Loi portant reddition des comptes du budget de l'exercice clos. Si le Gouvernement n'a pas déposé son projet de Loi portant reddition des comptes du budget de l'exercice précédent dans ce délai, il est réputé démissionnaire.

La Loi portant reddition des comptes contenant les dépenses sans crédit budgétaires et les dépassements budgétaires est rejetée d'office par le Parlement et entraîne la démission du gouvernement si le total de ces dépenses et dépassements représente plus de 15% de toutes les dépenses exécutées de l'exercice.

Le ministre démissionnaire à la suite du non-respect de la Loi des finances ne peut plus exercer les fonctions de Ministre durant la législature en cours.

2. Fixer les emoluments des autorités



Contexte

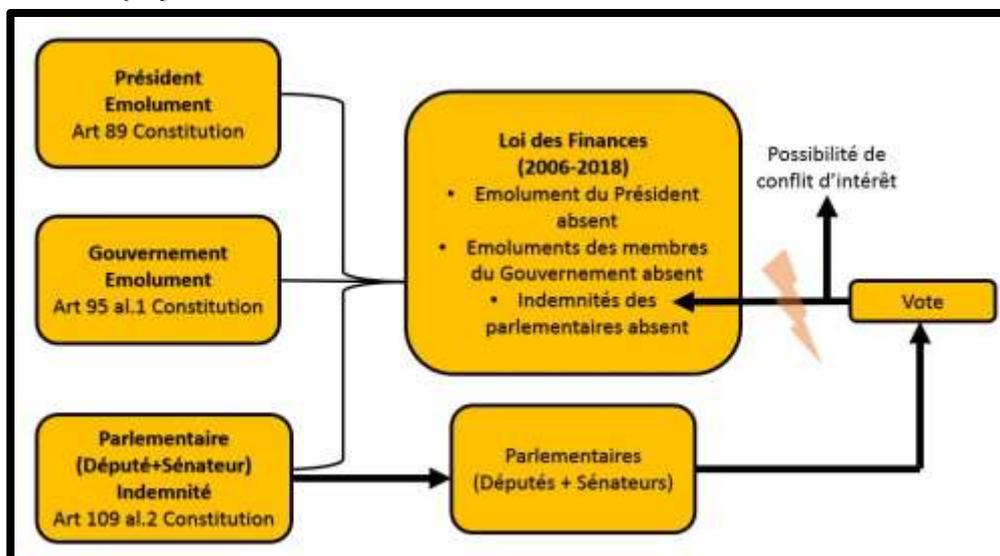
Il n'est pas rare d'entendre des compatriotes congolais se plaindre du train de vie de l'Etat, à forte raison d'ailleurs. En effet, les dépenses de personnel représentent bien souvent plus de 40% des dépenses globales de l'Etat sur un exercice budgétaire. L'argent du contribuable congolais sert, en grande partie, à payer les salaires et le fonctionnement des institutions publiques. Il est clair que l'on ne peut pas continuer sur cette voie, il faut que les choses changent. Cependant, le changement ne peut provenir que des autorités publiques. Par conséquent, ces derniers doivent eux même faire preuve d'exemplarité car **comment dire à tous de serrer la ceinture si soi-même on refuse de porter une ceinture.**

Principes

Ce manque d'exemplarité se reflète particulièrement dans les cas du Président de la République, des membres du Gouvernement ainsi que des parlementaires. En effet, la Constitution prévoit en ses articles 89, 95 et 109 al.2 que les émoluments du Président de la République et des membres du gouvernements ainsi que les indemnités des parlementaires ainsi sont fixés par la Loi des Finances. Compte tenu que cette loi est annuelle, le Parlement a donc notamment pour tâche de fixer, chaque année, de fixer la rémunération du Président de la République, des membres du Gouvernement ainsi que celui de ces propres membres.

Problématiques

Cependant, depuis que l'entrée en vigueur de la Constitution en 2006, ces obligations constitutionnelles n'ont jamais été appliquées. En effet, aucune Loi des Finances n'a fixé les émoluments du Président de la République, des membres du Gouvernement ainsi que les indemnités du parlementaire. **Cette omission remet en question la légalité même du paiement effectué en faveur de ces autorités à l'heure actuelle.** En lieu et place de la loi, la hauteur des rémunérations est fixée sur base d'un autre mécanisme non reconnu par la Constitution qui laisse place aux spéculations et aux suspicions légitimes de la part du publique. Concernant particulièrement les parlementaires, la situation engendre, de surcroît, un sentiment de conflit d'intérêt vu que c'est le Parlement, c'est-à-dire les députés et sénateurs, qui vote la Loi des finances dans laquelle ils doivent fixer la hauteur de leurs propres indemnités. Il est, de ce fait, peu probable qu'ils puissent un jour le revoir à la baisse peu importe la situation du pays.



Recommandations

Pour résoudre cette problématique, je propose un mécanisme qui permet à ces différentes autorités d'avoir des émoluments décents tout en leur privant de la possibilité de le fixer chaque année. Cette méthode consiste à arrimer constitutionnellement les émoluments du Président de la République, des membres du Gouvernement et des parlementaires au salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG). Ainsi, si, à titre illustratif, les émoluments du parlementaire sont fixés à hauteur de 50 fois le SMIG (7075 CDF/jour) en vigueur, celui-ci recevra mensuellement (30 jours) 10,6 millions CDF soit l'équivalent de 6400 USD. Ce mécanisme aura trois avantages :

1. Permettra de se passer désormais d'une quelconque intervention parlementaire ;
2. Evitera à ce que les Parlementaires puissent avoir la possibilité de se fixer eux même leurs salaires ;
3. Liera de manière indéfectible la situation salariale des autorités du pays à celui du travailleur congolais. En gros, avec un tel mécanisme, **le seul moyen pour que le Président, le Ministre ou le député puisse voir son salaire augmenté est d'augmenter celui du travailleur congolais.**

Pour ce faire, je propose les modifications ci-dessous :

Article 89 bis

*Le Président de la République a droit à des émoluments correspondant à **cent fois le taux du salaire Minimum Interprofessionnel Garanti en vigueur.***

Sa liste civile du Président de la République sont fixés par la loi des finances.

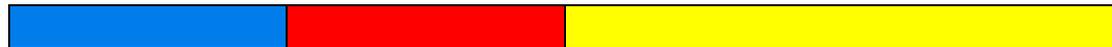
Article 95 1^{er} alinéa

*Les membres du Gouvernement ont droit à des émoluments correspondant à **quatre-vingt fois le taux du salaire Minimum Interprofessionnel Garanti en vigueur.***

Article 109 2^{ième} alinéa

*Ils ont droit à une indemnité des émoluments correspondant à **cinquante fois le taux du salaire Minimum Interprofessionnel Garanti en vigueur.***

3. Lutter contre l'enrichissement illicite



Contexte

L'ONG *Transparency International* a publié son rapport 2017 sur l'indice de perception de la corruption dans le monde. Dans ledit rapport, la RDC occupe la 166e place sur 183 pays évalués. Comparativement au classement 2016, la RDC n'a pas fait de progrès dans la lutte contre la corruption. Cette corruption est bien souvent apparente dans les services publics. En effet, pour obtenir un document ou un service auprès des fonctionnaires de l'Etat, il n'est pas rare de se voir obligé de verser obligatoirement un montant appelé communément « madesu ya bana » et cela à tous les niveaux de l'État. Un ministre qui, après quelques mois de service, s'achète une maison ou des biens de grande valeur qui sont hors de portée de son salaire est un fait qui est devenu banal. Face à ce fléau, qui touche les plus hautes sphères de l'État, la Constitution de la RDC ne prévoit pas grand-chose. Le mot « corruption » n'apparaît qu'à son article 165 pour définir les cas d'atteinte à l'honneur ou à la probité du Président de la République ou du Premier ministre.

Principes

Toutefois, une disposition semble indirectement y faire allusion. Il s'agit de l'article 99 qui stipule que :

« Avant leur entrée en fonction et à l'expiration de celle-ci, le président de la République et les membres du Gouvernement sont tenus de déposer, devant la

Cour constitutionnelle, la déclaration écrite de leur patrimoine familial, énumérant leurs biens meubles, y compris actions, parts sociales, obligations, autres valeurs, comptes en banque, leurs biens immeubles, y compris terrains non

bâties, forêts, plantations et terres agricoles, mines et tout autre immeuble, avec indication des titres pertinents.

Le patrimoine familial inclut les biens du conjoint selon le régime matrimonial, des enfants mineurs et des enfants, même majeurs, à charge du couple.

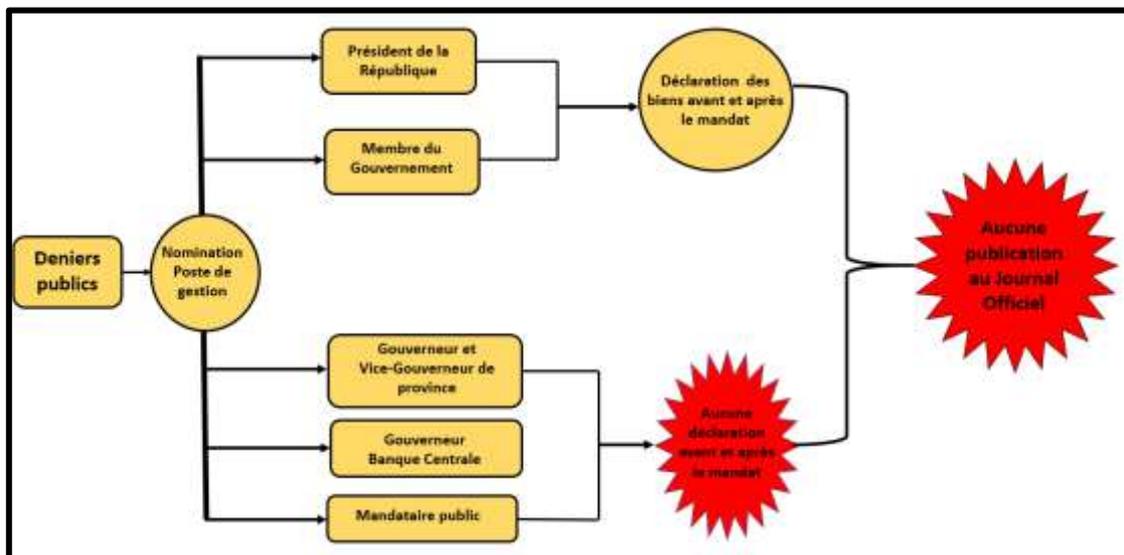
La Cour constitutionnelle communique cette déclaration à l'administration fiscale. Faute de cette déclaration, endéans les trente jours, la personne concernée est réputée démissionnaire.

Dans les trente jours suivant la fin des fonctions, faute de cette déclaration, ou en cas de déclaration frauduleuse ou de soupçon d'enrichissement sans cause, la Cour constitutionnelle ou la Cour de cassation est saisie selon le cas. »

Problématiques

Cette disposition a pour but de lutter contre l'enrichissement illicite découlant de l'exercice de la fonction publique. Toutefois, je suis d'avis que la simple transmission de la déclaration des biens est insuffisante pour atteindre l'objectif visé. En effet, le secret entourant cette déclaration aux yeux du public est de nature à renforcer les soupçons du citoyen quant aux possibles collusions pouvant exister entre la Cour constitutionnelle, l'administration fiscale et les membres de l'exécutif. **Un enrichissement illicite contenu dans une déclaration mise à la portée de tout le monde est plus difficilement dissimulable que celui contenu dans une déclaration connue par quelques personnes.**

En outre, cette obligation de déclaration des biens qui n'incombe qu'au Président de la République et aux membres du gouvernement est à mon sens très limitée étant donné que les personnes visées ne sont pas les seules à gérer les deniers publics. **La transparence doit être une exigence globale du système pour espérer voir une amélioration dans le domaine de la lutte contre l'enrichissement illicite de la classe dirigeante.**



Recommandations

Pour inciter les autorités à éviter tout enrichissement illicite, je recommande de prendre les deux mesures suivantes :

- Publier la déclaration du patrimoine familial au Journal officiel ;

Mettre sur la place publique ce type d'information aura pour effet d'inciter la Cour constitutionnelle ainsi que l'administration fiscale à faire preuve de plus de rigueur dans l'analyse de l'enrichissement constaté au regard de la pression éventuelle de l'opinion publique.

- Élargir cette obligation de transmission et de publication du patrimoine familial aux :
 - membres du bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
 - membres du bureau des assemblées provinciales ;
 - gouverneurs et aux vice-gouverneurs de province ;
 - membres des gouvernements provinciaux ;
 - mandataires publics actifs et gouverneur de la Banque Centrale du Congo.
 - Secrétaires généraux de l'administration publique ;

Cette mesure contribuera non seulement à dissuader les gouvernants à s'enrichir illicitement au détriment du contribuable mais surtout à rétablir la confiance entre les gouvernants et les gouvernés.

En revanche, il serait souhaitable d'abroger l'obligation d'inclure dans la déclaration les biens appartenant aux enfants majeurs du couple. En effet, cette disposition contrevient au principe de la vie privée enchâssé dans l'article 31 de la Constitution. L'enfant majeur est un adulte dont la vie ne peut être exposée du seul fait que son père devient mandataire public, ministre ou président de la République. Cela peut vous paraître comme un recul, mais nous ne devons en aucun cas sacrifier, sur l'autel de la transparence, les droits fondamentaux des citoyens, même ceux des enfants adultes de nos autorités.

Ainsi pour renforcer la lutte contre l'enrichissement illicite au sein de nos institutions, nous proposons la modification ci-dessous de l'article 99 de la Constitution.

Article 99

Avant leur entrée en fonction et à l'expiration de celle-ci, le président de la République, les membres du gouvernement central et provincial, les gouverneurs et vice-gouverneurs de province, les membres du bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que ceux des assemblées provinciales, le gouverneur de la Banque centrale ainsi que les mandataires publics sont tenus de déposer, devant la Cour constitutionnelle ou la Cour d'appel du ressort selon le cas, une déclaration écrite de leur patrimoine familial, énumérant leurs biens meubles, y compris actions, parts sociales, obligations, autres valeurs, comptes en banque, leurs biens immeubles, y

compris terrains non bâtis, forêts, plantations et terres agricoles, mines et tout autre immeuble, avec indication des titres pertinents.

*Le patrimoine familial inclut les biens du conjoint selon le régime matrimonial. La Cour constitutionnelle ou la Cour d'appel selon le cas, communique cette déclaration, endéans quinze jours de sa réception, à l'administration fiscale et au Journal officiel **qui la publie dans les trente jours de sa réception.***

Faute de cette déclaration, endéans les trente jours, la personne concernée est réputée démissionnaire.

Dans les trente jours suivant la fin des fonctions, faute de cette déclaration ou en cas de déclaration frauduleuse ou de soupçon d'enrichissement sans cause, la Cour constitutionnelle ou la Cour de cassation est saisie selon le cas.

4. Améliorer le mode d'élection des sénateurs



Contexte

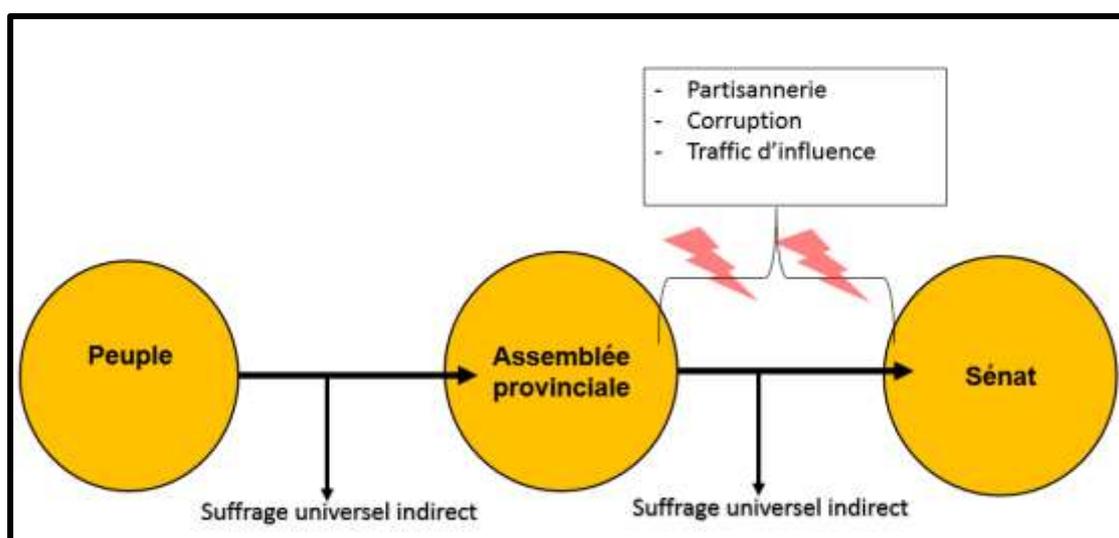
Déjà largement majoritaire à l'Assemblée Nationale et dans les assemblées provinciales, le regroupement politique Front Commun pour le Congo (FCC) a raflé, en mars dernier, 84 sièges de sénateurs sur 100. Un score soviétique permettant à ce regroupement d'avoir un contrôle total du pouvoir législatif en RDC. Une réalité qui n'augure pas les perspectives de changement tant attendu par la population. Hormis ce score, cette élection sénatoriale a été entachée par plusieurs allégations de corruption, poussant au retrait de plusieurs candidats notamment Luzolo Bambi, le conseiller de l'ancien président Joseph Kabila en matière de lutte contre la corruption, l'homme d'affaires Adam Bombole, Raphaël Katebe, le frère de l'opposant Moïse Katumbi et une quarantaine d'autres candidats dont la plupart ont dénoncé ce qu'ils ont qualifié de « corruption ». Par contre, nous avons remarqué l'entrée des barons de l'ancien régime tel que Aubin Minaku, l'ancien Président de l'Assemblée Nationale ou encore André Kimbuta, ancien gouverneur de la ville de Kinshasa ou encore Evarist Boshab, un notable de l'ancien régime. Une représentation à consonance hautement politique, mais tout à fait légal, qui ne cadre pas nécessairement à la vision de « conseil des sages » que pourrait avoir le citoyen moyen de cette institution.

Principes

Selon l'article 104 al.5 de la Constitution « *chaque sénateur est élu au second degré par les assemblées provinciales* ». Compte tenu que le FCC a, très largement, gagné les élections législatives, notamment provincial, il serait normal que ce regroupement politique fasse élire la majorité des sénateurs. cependant, cette situation entrainera ce que nous craignons tous, c'est-à-dire la politisation à outrance d'une instance législative.

Problématiques

Au regard de cette configuration de la chambre haute, il est à craindre deux problématiques. La première est que cette institution de la République s'apparente plus à une « chambre de résonance » du FCC qu'à un « conseil de sage ». Ainsi, au lieu d'offrir une approche alternative et non partisane des problématiques sociétales, il sera un pâle reflet de l'Assemblée National dominée là encore par le FCC. La deuxième chose serait que nous irons à l'encontre des valeurs telles que la méritocratie et l'excellence qui devrait être la particularité même du Sénat. En effet, les soupçons de corruption, les accointances partisans lors des élections sénatoriales sont tels que la légitimité, la méritocratie et l'excellence des membres de la chambre haute est mis en mal. Dans l'inconscient collectif, nous avons affaire à des personnes qui, en général, ont corrompues des députés provinciaux pour se faire élire.



Recommandations

Pour contre carrer les récurrents soupçons de corruption que nous avons à chaque élection sénatoriale, il serait opportun de mieux encadrer le suffrage universel indirect qui régit ladite élection.

En effet, il faut avant tout que les députés provinciaux ne puissent plus être le corps électoral de l'élection sénatorial. A la place, nous proposons tout simplement le suffrage universel direct, c'est-à-dire que le peuple vote directement ses sénateurs. Ce mécanisme permettra de remettre le peuple au centre quant au choix du représentant et fera disparaître les soupçons de corruption du corps électoral car l'on ne peut pas corrompre des millions de personnes.

Ensuite, il faut dépolitiser et relever le niveau des candidats à l'élection sénatoriale. Pour ce faire, il faut s'attaquer à quatre aspects. Il s'agit de l'âge, de l'indépendance politique, de la compétence et de l'apport dans un domaine précis. Tout ceci afin que la chambre haute devienne l'enceinte de l'élite congolaise pour ne pas dire la « chambre des sages ».

Concernant, l'âge, je pars de l'idée qu'un sage est surtout quelqu'un qui a accumulé de l'expérience. Compte tenu que celle-ci s'acquiert avec le temps, je suis d'avis que le sénateur doit être une personne d'un certain âge.

Cependant, ce premier critère ne suffit pas. A cela, il faut rajouter une compétence avérée et une contribution indéniable dans son domaine d'activité. Ce critère permettra d'avoir des candidats ayant non seulement un certain niveau de compétence mais s'étant également démarqué dans ce domaine de compétence.

S'agissant de l'indépendance des candidats sénateurs, ils doivent se présenter uniquement en tant qu'indépendant et doivent ne pas avoir été membres d'un parti politique durant les dix dernières années suivant la mise en candidature. Ce critère permettra de dépolitiser un tant soit peu l'élection sénatoriale.

En somme, le mariage entre un suffrage universel direct qui remet le citoyen au centre, l'âge, la compétence et la contribution exceptionnelle dans un domaine d'activité en particulière engendrera une chambre haute à l'image d'une réelle élite congolaise qui pourra, dans son approche, contre balancer les positions partisans venant de l'Assemblée Nationale.

J'imagine une chambre haute composée du Docteur Mukwege, de la mathématicienne Raissa Malu et de l'artiste Lokua Kanza. Une réelle occasion

permettant aux meilleurs d'entre nous de contribuer au développement de la nation.

Pour ce faire, je propose la modification de l'article 104 de la Constitution tel qu'il appert ci-dessous.

Article 104

Les membres du Sénat portent le titre de sénateur.

Le sénateur représente sa province, mais son mandat est national.

Tout mandat impératif est nul.

Les candidats sénateurs se présente en indépendant.

Ils sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de dix ans non renouvelables.

Les anciens présidents de la République élus sont de droits sénateurs à vie.

Le nombre des sénateurs ainsi que les conditions de leur élection et éligibilité sont fixés par la loi électorale.

Les conditions de leur élection et éligibilité sont fixés par la loi électorale.

Article 105

Le mandat de Sénateur commence à la validation des pouvoirs par le Sénat.

Article 106

Nul ne peut être élu membre du sénat s'il ne remplit les conditions ci-après :

1. être Congolais ;

2. être âgé de 50 ans au moins ;

3. jouir de la plénitude de ses droits civils et politiques ;

4. ne pas avoir été membre d'un parti politique durant les dix dernières années.

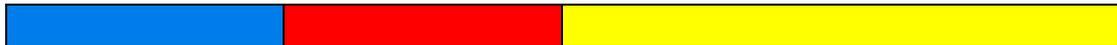
4. ne pas se trouver dans un des cas d'exclusion prévus par la loi Electorale ;

5. ayant des compétences avérées et avoir contribué de manière significatif dans les domaines suivants :

- Droit ;***
- Santé ;***
- Enseignement ;***
- Science ;***
- Sport ;***

- **Nouvelle technologie ;**
- **Agriculture ;**
- **Ecologie ;**
- **Economie ;**
- **Commerce ;**
- **Art ;**
- **Littérature ;**
- **Sécurité ;**
- **Relation internationale ;**
- **Sociales ;**

5. Prévenir l'absence de légitimité du Président de la République



Contexte

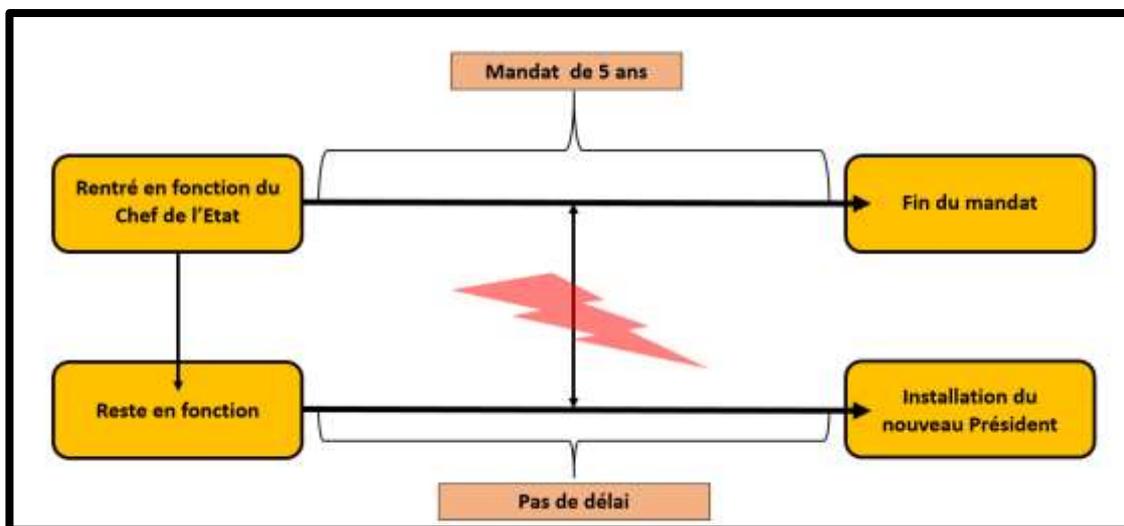
À l'heure où j'écris ces lignes, la RDC traverse une crise politique majeure. Le Président de la République élu en 2011 pour une durée de cinq ans demeure au pouvoir deux ans après le terme de son mandat, car les élections n'ont pas été organisées. Il en ressort, pour une partie de la population, un sentiment d'illégitimité du pouvoir exercé par le chef de l'État. À travers l'Accord de l'OUA puis l'Accord de la St Sylvestre, les hommes politiques ont négocié une sortie de crise qui fixe l'organisation des élections au 23 décembre de l'année 2018. Toutefois, à l'allure où vont les choses, la probabilité d'un énième report des élections se profile peu à peu. Une fois arrivés à la date fatidique, nous serons encore aux prises avec l'impossibilité et encore une fois nous allons réagir et c'est bien cela le problème ! Nous sommes constamment dans un processus de « réaction » face à ce qui nous arrive et non d'« action » face à ce qui peut nous arriver. Raison pour laquelle il faut appréhender dès maintenant ce problème de légitimité du chef de l'État afin d'éviter dans l'avenir la répétition de ce type de crise.

Principes

L'article 70 de la Constitution stipule que « *le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. À la fin de son mandat, le président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau président élu.* »

Problématiques

Au regard de cette disposition, nous devons comprendre que tant qu'un autre président n'est pas élu, même après le terme du mandat de cinq ans du président en exercice, ce dernier demeure en fonction créant ainsi un rallongement automatique de son mandat avec le sentiment d'illégitimité que cela engendre. De plus, cette disposition ne tient pas compte de la situation selon laquelle un président en exercice pourrait bloquer intentionnellement le processus électoral pour ainsi se maintenir au pouvoir. En effet, il suffirait de ne fournir aucun financement à la CENI pour empêcher l'organisation des élections. D'une manière ou d'une autre, la légitimité du chef de l'État en fonction serait dépréciée.



Recommandations

Pour éviter cela, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme qui fait en sorte que le respect de la durée du mandat du Président de la République ne puisse connaître aucun rallongement possible même en cas de non-organisation des élections après le terme dudit mandat.

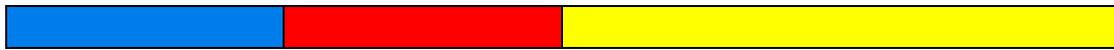
A cet effet, je propose donc la modification de l'article 70 de la Constitution de la manière ci-dessous.

Article 70

Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans renouvelable une seule fois.

À la fin de son mandat, le président de la République est réputé démissionnaire si un nouveau président n'a pas été élu. Le président du Sénat exerce, de ce fait, automatiquement les fonctions de chef de l'État conformément aux dispositions des articles 75 et 76 de la Constitution.

6. Prévenir l'absence de légitimité du Président par intérim



Contexte

En cas de disparition du chef de l'État ou en son absence, qui promulgue les lois ? Qui proclame l'état d'urgence et de siège ? Qui préside le Conseil supérieur de la défense ? Qui est le commandant suprême de nos forces armées ? La Constitution répond à toutes ces questions, mais de manière quelque peu ambiguë au point que ses réponses peuvent être potentiellement source de crises.

C'est dans cet esprit que j'aborde le présent plaidoyer sur la légitimité à la tête de l'État, plus précisément celle du président par intérim en cas de vacance de la présidence de la République.

Principes

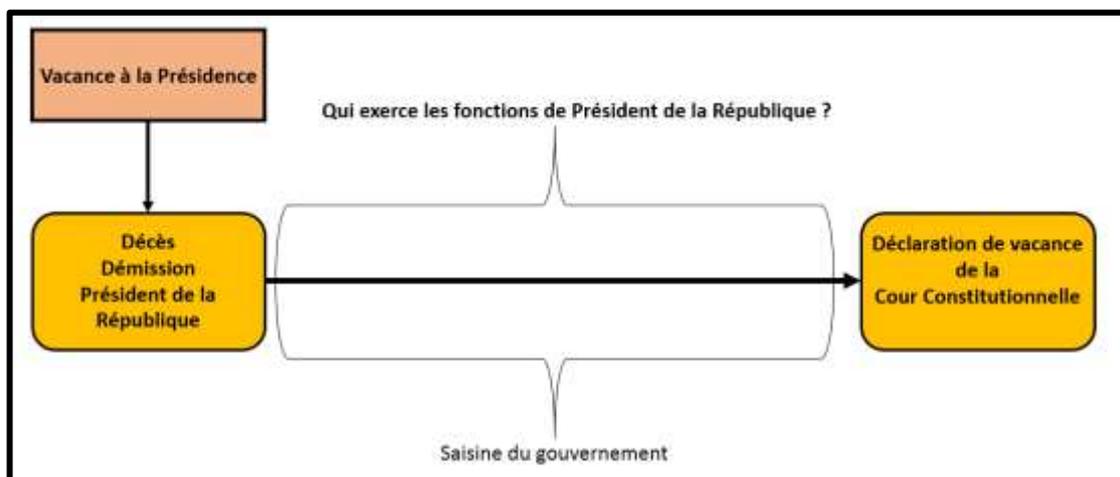
Concernant l'absence du chef de l'État à la tête du pays, l'article 75 de la Constitution stipule qu'« *en cas de vacance pour cause de décès, de démission ou pour toute autre cause d'empêchement définitif, les fonctions de président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 78, 81 et 82 sont provisoirement exercées par le président du Sénat* ». Quant aux modalités de l'intérim, le 1^{er} alinéa de l'article 76 précise d'une part que « *la vacance de la présidence de la République est déclarée par la Cour constitutionnelle saisie par le Gouvernement* » et ajoute dans le 3^e alinéa du même article que « *l'empêchement est déclaré définitif par la Cour constitutionnelle* ». Quant à l'organisation des élections, le 3^e alinéa nous renseigne que « *l'élection du nouveau président de la République a lieu, sur convocation de la Commission électorale nationale indépendante, soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus, après l'ouverture de la vacance ou de la déclaration du caractère définitif de l'empêchement* ».

Selon ces dispositions, il apparaît que la vacance à la présidence de la République peut survenir de trois manières : soit par décès, soit par démission, soit par empêchement définitif. Une fois que la Cour constitutionnelle déclare la vacance, le président du Sénat exerce les fonctions de Chef de l'État avec pour mission principale d'organiser les élections dans un délai maximal de sept mois.

Problématiques

À la lecture de cet article de la Constitution, j'identifie deux sources de crise. La première porte sur l'ouverture de la vacance à la tête de l'État en cas décès ou de démission du Président de la République, la seconde porte sur le délai de l'organisation des élections à la suite d'une vacance de la présidence de la République.

Concernant l'ouverture de la vacance à la tête de l'État. Je vous rappelle que l'article 75 de la Constitution stipule qu'*en cas de vacance pour cause de décès, de démission, les fonctions de président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 78, 81 et 82 sont provisoirement exercées par le président du Sénat* ». Toutefois, le 1^{er} alinéa de l'article 76 précise que « *la vacance de la présidence de la République est déclarée par la Cour constitutionnelle saisie par le Gouvernement* ». À ce stade, la question qui se pose est de savoir à partir de quand le président du Sénat assume l'intérim ? Est-ce à la constatation du décès ou de la démission du Président de la République ou à la déclaration de la vacance par la Cour constitutionnelle ? Rien n'est moins sûr. En effet, si l'on opte pour la première possibilité, la déclaration de la Cour constitutionnelle autant que la saisine du Gouvernement ne sert à rien au regard de l'automatisme de l'effectivité de l'intérim. Toutefois, cela n'aurait pas de sens, car ça serait admettre que le législateur a mis une disposition sans effet, ce qui est impossible. En revanche, si l'on opte pour le deuxième choix, il existera un vide au sommet de l'État, car entre le décès ou la démission du Président de la République, la saisine du gouvernement et la déclaration de vacance de la Cour constitutionnelle, la loi ne prévoit pas qui exerce les attributions du Chef de l'État durant le temps que dure cette procédure. Ces deux interprétations sont même source de conflits potentiels entre le président du Sénat et le Premier ministre, car **le premier pourrait se considérer comme automatiquement président par intérim à la mort ou à la démission du Président de la République tandis que l'autre pourrait le contester en affirmant qu'il n'a pas encore saisi la Cour constitutionnelle à cet effet.**



La deuxième concerne le délai relatif à l'organisation des élections à la suite de la vacance ou de l'empêchement définitif ; le 3^e alinéa de l'article 76 de la Constitution stipule que « *l'élection du nouveau président de la République a lieu, sur convocation de la Commission électorale nationale indépendante, soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus, après l'ouverture de la vacance ou de la déclaration du caractère définitif de l'empêchement. En cas de force majeure, ce délai peut être prolongé de cent vingt jours au plus, par la Cour Constitutionnelle saisie par la Commission électorale nationale indépendante* ». En somme, la CENI a maximum 7 mois à dater de la vacance de la présidence de la République pour organiser l'élection présidentielle. Un délai insuffisant à mon sens, au regard des défis auxquels sera confrontée la CENI à ce moment-là.

En effet, le défi majeur sera l'enrôlement des nouveaux majeurs. En effet, il sied de signaler ici que l'article 5 de la Constitution stipule que « *sont électeurs et éligibles, dans les conditions déterminées par la loi, tous les Congolais de deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques.* » Ainsi, les personnes ayant atteint l'âge de dix-huit ans, révolus entre la date du scrutin des dernières élections et celle de la date prévue pour les prochaines élections, doivent d'être enrôlés. Si on rajoute à cela les contraintes comme :

- la formation et la mise à niveau des agents ;
- le déploiement de ces derniers et du matériel dans les lieux d'enrôlement ;
- la consolidation des données ;
- la validation des résultats à l'issue de la consolidation ;
- la détection des doublons et l'audit du fichier ;
- le temps minimal pour le dépôt des candidatures et les contentieux y relatives ;
- la commande et le déploiement du matériel de vote ;

, force est de conclure que le délai de 7 mois est insuffisant.

Dans ce cas-là, la Constitution n'ayant rien prévu au-delà de ce terme, le président par intérim sera aux prises avec un problème de légitimité à la tête de l'État pouvant entraîner une crise politique. Il est donc nécessaire d'allonger cette période d'intérim.

Recommandations

Au regard de ces deux problématiques, je propose les modifications ci-dessous des articles 75 et 76 de la Constitution.

Article 75

*En cas de vacance pour cause de décès ou de démission, les fonctions de Président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 78, 81 et 82 sont **automatiquement et provisoirement** exercées par le président du Sénat. Et si ce dernier est, à son tour empêché, par son suppléant suivant l'ordre de préséance du Sénat.*

*En cas de vacance pour toute autre cause d'empêchement définitif, le Président du Sénat exerce provisoirement les fonctions du chef de l'État automatiquement après la déclaration de l'empêchement définitif prononcée par la Cour constitutionnelle saisie par le Gouvernement ou **par la majorité des membres du Parlement réunis en congrès.***

Article 76

Le Président de la République par intérim veille à l'organisation de l'élection du nouveau Président de la République dans les conditions et les délais prévus par la Constitution.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par la Cour constitutionnelle, l'élection du nouveau président de la République a lieu, sur convocation de la Commission électorale nationale indépendante, dans un délai ne dépassant pas trois cent soixante-cinq jours après l'ouverture de la vacance pour cause de décès, de démission ou de la déclaration du caractère définitif de l'empêchement définitif.

Si la vacance ou l'empêchement définitif survient durant l'année prévue pour les élections présidentielles, le délai de l'organisation des élections ne peut dépasser le terme du mandat du président sortant.

7. Renforcer la légitimité des Gouverneurs de province



Contexte

Contrairement aux idées reçues, le pouvoir provincial a des compétences essentielles quant à la destinée de la nation. À titre illustratif, l'article 204 alinéa 13 de la Constitution nous apprend que la province a notamment une compétence exclusive sur « *l'enseignement maternel, primaire, secondaire,*

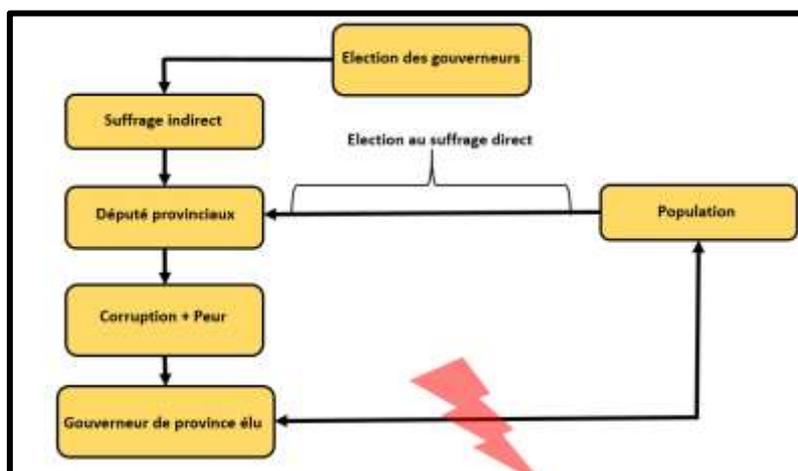
professionnel et spécial ainsi que l'alphabétisation des citoyens, conformément aux normes établies par le pouvoir central ». Ainsi, l'autorité provinciale est un acteur majeur pour l'éducation de nos enfants. Quoi de plus important pour l'avenir d'une nation ? Rien que par cette compétence, le choix de l'autorité provinciale devient essentiel pour notre avenir, celui de notre famille et celui de la nation toute entière.

Principes

À cet effet, le 2^e alinéa de l'article 198 de la Constitution stipule que « *le gouverneur et les vice-gouverneurs sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale.* » Ce dernier, selon les 5^e et 6^e alinéas du même article, nous renseigne également que par la suite de cette élection, « *avant d'entrer en fonction, le gouverneur présente à l'Assemblée provinciale le programme de son gouvernement. Lorsque ce programme est approuvé à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée provinciale, celle-ci investit les ministres.* » En somme, l'exécution des compétences provinciales telles que reprises, à titre d'exemple dans le paragraphe précédent, est à la charge de cette autorité provinciale et de son exécutif.

Problématiques

À l'heure actuelle tous les gouverneurs des provinces en fonction, sauf celui du Kongo Central Jacques Mbadu décédé le 19 juillet 2018, avaient apposé leurs signatures sur la charte constitutive du Front commun pour le Congo (FCC), dont l'autorité morale est l'ancien président de la république Joseph Kabila. Rien d'étonnant sachant que la grande majorité des gouverneurs de province font partie de ce regroupement politique Majorité présidentielle. De plus, à l'allure où vont les choses, il est fort probable que la situation reste inchangée à la prochaine législature. L'emprise de ce regroupement politique découle-t-elle d'une adhésion massive du peuple aux idées, aux projets et au bilan des autorités issues de cette famille politique ? Rien n'est moins sûr au regard du déroulement des élections des gouverneurs provinciaux. En effet, chacun sait qu'il n'est pas rare que des candidats gouverneurs proposent de l'argent aux députés provinciaux en échange de leurs voix et vice-versa. Une réalité qui fait que le candidat gouverneur ayant manifestement le soutien de la population ou celui qui présente le meilleur projet n'est souvent pas celui qui est élu. En fin de compte, l'élu n'est pas nécessairement celui qui représente le mieux les aspirations du peuple qui, par ce choix, joue son avenir.



Recommandations

Pour remédier à cela, je suis d'avis que l'élection des gouverneurs de province se fasse au suffrage direct, permettant ainsi à la population de se choisir en toute conscience, l'autorité qui sera chargée de mener à bien la destinée de leur province. Pour ce faire, je propose la modification du 2^e alinéa de l'article 198 de la Constitution de la manière reprise ci-dessous.

2^e alinéa de l'article 198

Le gouverneur et le vice-gouverneur sont élus au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans renouvelable une seule fois. Ils sont investis par ordonnance du président de la République.

8. Renforcer l'indépendance de la Cour constitutionnelle



Contexte

La démocratie ne consiste pas seulement à élire les dirigeants, elle implique l'application d'autres principes notamment le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'indépendance de la justice. Concernant l'indépendance de la justice, d'ailleurs garantie par la Constitution en son article 149, son application permet de mesurer la place du droit et de la justice dans la société, le degré de démocratisation du système politique et le niveau atteint dans la construction de l'État de droit. L'absence de l'indépendance de la

justice met en danger le respect des droits humains, des libertés fondamentales, la sécurité, la démocratie, et de façon générale l'Etat de droit. En RDC, les droits humains et les libertés fondamentales sont garantis par la Constitution dont la Cour constitutionnelle est la gardienne. Cependant, au regard de ces pratiques récentes ayant mis à mal son indépendance, il devient impérieux de prendre des dispositions pour renforcer l'indépendance de cette Cour et ainsi rétablir la confiance entre le citoyen et le pouvoir judiciaire.

Principes

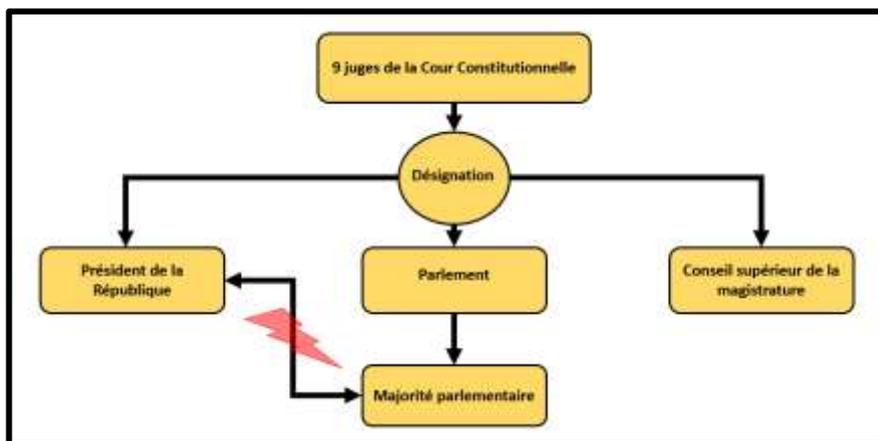
Selon l'article 158 de la Constitution, la Cour constitutionnelle comprend neuf membres nommés par le président de la République, dont trois sur sa propre initiative, trois désignés par le Parlement réuni en Congrès et trois désignés par le Conseil supérieur de la magistrature.

Problématiques

Le principe fondamental qui permet de conclure à l'indépendance de la justice est celui de la séparation des pouvoirs entre les pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire. A cet effet, la Constitution affirme clairement en son article 149 que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. L'application de ce principe empêche qu'une seule personne ou un groupe de personnes concentre entre ses mains tous les pouvoirs de l'État et interdit toute intervention des pouvoirs législatif et exécutif auprès du pouvoir judiciaire contribuant fortement à l'indépendance de la Justice.

Cependant les dispositions de l'article 158 sus évoqué ne sont pas de nature à favoriser cette indépendance de la justice et sont de ce fait en désaccord avec le principe de séparation des pouvoirs.

En effet, le fait que le Président de la République qui fait partie du pouvoir exécutif ait le droit de désigner trois juges de la Cour Constitutionnelle et le Parlement d'en désigner trois autres, cela constitue une intervention incontestable en amont des autres pouvoirs sur le pouvoir judiciaire. Les juges désignés par une personne ou un groupe de personnes restent, dans la situation de notre pays, redevables envers cette personne ou ce groupe de personnes. Cela est corroboré dans l'opinion nationale par certains des jugements de la Cour Constitutionnelle rendus ces dernières années.



Rappelez-vous des « *commissaires spéciaux* » nommés à la tête des nouvelles provinces, en dehors des dispositions constitutionnelles, par le Président de la République. Action motivée par un arrêt de la Cour Constitutionnelle, qui invoquait son « *pouvoir de régulation de la vie politique* » non prévu dans la loi afin d'autoriser le Président de la République à prendre, sans tarder, les dispositions transitoires exceptionnelles (non prévues dans la Constitution) pour faire régner l'ordre public, la sécurité et assurer la régularité, ainsi que la continuité des services publics dans les provinces concernées par la loi de programmation en attendant l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs.

Rappelez-vous aussi l'arrêt confirmant le report de l'élection présidentielle de 2016 par la Cour Constitutionnelle. Décision prise sans que soit atteint le quorum exigé par l'article 90 de la Loi n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle.

Sans oublier les arrêts de la Cour Constitutionnel réhabilitant des députés invalidés par un arrêt de cette même cour sachant que la Constitution, en son article 168 al.1 stipule que « *les arrêts de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours et sont immédiatement exécutoires.* »

Au regard de cette situation, il est indiqué de trouver une solution visant à mettre fins à l'ingérence en amont du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire.

Recommandations

La solution envisagée serait de réviser la Constitution afin de priver le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif du droit de désignation des juges de la Cour Constitutionnelle et de transférer ce droit à la société civile à savoir l'Ordre National des avocats et les Facultés de droit des universités publiques. Les avocats dans un cas et les professeurs ordinaires dans l'autre constitueront le corps électoral chargé de désigner, par élection, les membres de la Cour Constitutionnelle. Cette disposition devrait contribuer au renforcement de

l'indépendance de la Cour Constitutionnelle vis-à-vis du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Ainsi, je propose la modification ci-dessous de l'article 158 de la Constitution.

Article 158

La Cour constitutionnelle comprend neuf membres nommés par le président de la République qui sont désignés de la manière suivante :

- ***trois par l'Ordre National des Avocats des avocats par élection de ses membres avocats ;***
- ***trois par les facultés de droit des universités publiques par élection de ses membres professeurs ;***
- ***trois par le Conseil supérieur de la magistrature par l'élection des membres.***

Le mandat des membres de la Cour constitutionnelle, de neuf ans, est non renouvelable.

La Cour constitutionnelle est renouvelée par tiers tous les trois ans. Toutefois, lors de chaque renouvellement, il sera procédé au tirage au sort d'un membre par groupe.

Le président de la Cour constitutionnelle est élu par ses pairs pour une durée de trois ans renouvelable une seule fois.

9. Permettre la double nationalité



Contexte

Ils sont des millions disséminés dans les quatre coins du monde, des personnes d'origine congolaise ayant acquis une nationalité étrangère. Par leur intervention financière aux familles restées au pays et même leurs investissements, ils participent indéniablement à la vie nationale. Des millions de personnes anonymes loin de la RDC est pourtant si proche au point d'être affectés financièrement et moralement par la situation du pays. Ces milliers des Matondo, Bukasa, Baraka et Ekofo qui sont obligés d'avoir un visa d'entrée en RDC afin de fouler la terre de leurs ancêtres. Des frères à la nation qui peuvent être refoulés du jour au lendemain car considérés comme « étrangers ». Des scientifiques, des médecins, des ingénieurs, des informaticiens, une main d'œuvre qualifiée, motivée et patriote que l'on rejette via une Constitution

rétrograde, inadaptée à l'évolution des phénomènes migratoires que vit le monde.

Par souci de bon sens et de cohérence, il est opportun d'aborder la question de la double nationalité pour les congolais d'origine à la lumière de la Constitution afin d'en tirer des conclusions objectives qui permettent la pleine participation de tous les fils et filles de la RDC à la reconstruction du pays.

Principe

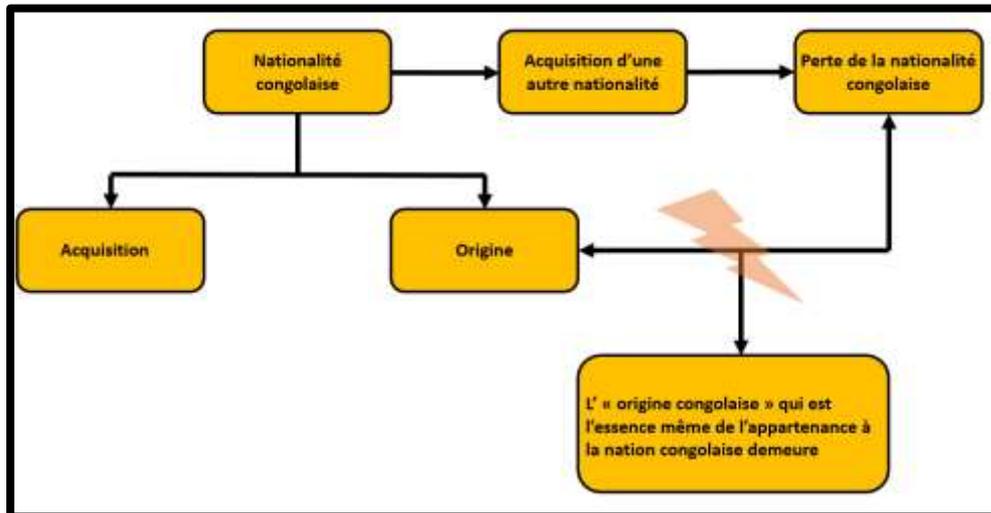
Selon le 2^{ème} alinéa de l'article 10 de la Constitution, « *la nationalité congolaise est soit d'origine, soit d'acquisition individuelle* ». Par « origine » le même article nous précise qu'« *est Congolais d'origine, toute personne appartenant aux groupes ethniques dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo (présentement la République Démocratique du Congo) à l'indépendance.* » Cette information sur ces ethnies se trouvent notamment sur la carte ethnographique du Congo-Belge dressée par le docteur Joseph Maes en l'année 1800. En sommes, le fait d'appartenir à une ethnie telle tel que les Mongo, Luba, les hema, les Kongo, les Yakas etc.... est le lien qui rattache le citoyen congolais à sa nation. Pourtant, le 1^{er} alinéa de l'article 10 de la Constitution stipule que « *la nationalité congolaise est une et exclusive. Elle ne peut être détenue concurremment avec aucune autre* ». C'est-à-dire qu'un citoyen congolais d'origine qui prend une autre nationalité perd automatiquement sa nationalité congolaise.

Problématiques

Le problème dans cette logique est que le congolais d'origine qui perd administrativement ce lien avec sa nation, à cause de l'acquisition d'une autre nationalité, ne perd pas pour autant son origine qui, selon la constitution, lui donne le droit d'appartenir à la nation congolaise (nationalité).

« *En d'autres termes, en dépit de la perte de la nationalité congolaise suite à l'acquisition d'une nationalité étrangère quel que soit la nouvelle dénomination de citoyenneté qu'une personne tetela prendrait, elle lui sera impossible de ne plus être tetela. Ainsi si Paul Omanyama, par le concours des faits, se retrouve en Afrique du Sud et que la loi Sud-africaine l'autorise à devenir le citoyen de ce pays-là, il ne lui sera pas possible de ne plus être tetela. Il ne lui sera pas possible de ne plus appartenir à un clan tetela où être le produit de ses*

parents, »⁴ en d'autres mots, d'appartenir, par son origine, à la nation congolaise. L'origine congolaise est, en effet, le caractère qui donne droit à la nationalité congolaise. Ainsi, le fait d'acquérir une autre nationalité ne pouvant pas vous faire perdre vos origines congolaises, il serait logique que vous le gardiez, sinon pourquoi rattaché l'origine à la nationalité.



Recommandations

Par souci de cohérence, il est donc nécessaire modifier l'article 10 de la Constitution de la manière suivante :

Article 10

La nationalité congolaise est soit d'origine, soit d'acquisition individuelle.

Est Congolais d'origine, toute personne appartenant aux groupes ethniques dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo (présentement la République Démocratique du Congo) à l'indépendance.

Une loi organique détermine les conditions de reconnaissance, d'acquisition, de perte et de recouvrement de la nationalité congolaise.

La nationalité congolaise d'origine ne peut être retirée.

⁴ Compile de textes du centre CEBADAC « Des questions en suspens et qui gênent » Me. *Samuel Utshudiema, Avocat*

10. Appliquer une réelle parité entre l'homme et la femme



Contexte

Le 19 décembre 2016, était nommé le Gouvernement Samy Badibanga qui comptait en son sein 67 membres dont 3 Vice-premiers ministres, 7 ministres d'État, 34 ministres et 23 Vice-ministres. Seulement 8 femmes, soit 8,37 %, faisaient partie de cette équipe pourtant éléphantesque.

Le 9 mai 2017, est publié le nouveau Gouvernement avec Bruno Tshibala comme Premier ministre. Il compte 59 membres au total, le Premier ministre y compris. Sur 3 Vice-premiers ministres, 9 ministres d'État, 34 ministres et 11 Vice-ministres, 6 membres, soit 9,83 %, sont des femmes, dont 5 ministres et une Vice-ministre, soit de femmes. Pourtant il existe une loi sur la parité. Que se passe-t-il ? Pourquoi, n'a-t-on pas un nombre égal d'hommes et de femmes membres du gouvernement ?

Principes

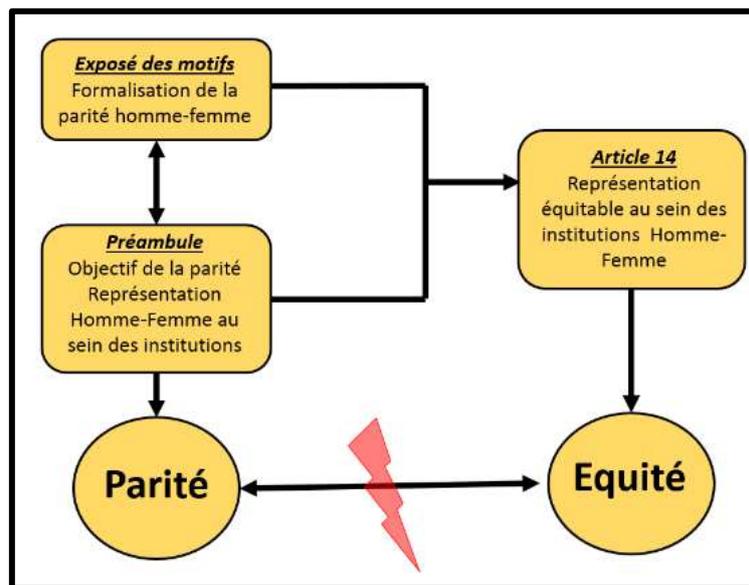
Selon l'article 14 de la Constitution, « *la femme a droit à une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales. L'État garantit la mise en œuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions. La loi fixe les modalités d'application de ces droits* ». C'est ainsi qu'il a été promulgué la Loi n° 15/013 du 1^{er} août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité. Ladite loi stipule en son article 4 al.2 que « *la femme est représentée d'une manière équitable dans toutes les fonctions nominatives et électives au sein des institutions nationales, provinciales et locales, en cela y compris les institutions d'appui à la démocratie, le conseil économique et social ainsi que les établissements publics et paraétatiques à tous les niveaux* ».

Problématiques

Malgré ces dispositions constitutionnelles, rien n'oblige pourtant, sur le plan légal, le Président de la République à nommer un gouvernement paritaire. Cette situation est due à l'introduction du mot « équitable » en lieu et place du mot « paritaire » à l'article 14 de la Constitution. En effet, avant toute chose, il faut saisir que l'intention du constituant a toujours été de mettre en place une réelle parité homme-femme dans les institutions de la République. C'est ainsi que l'exposé des motifs de la Constitution, dans sa partie intitulée « *De l'État et de la souveraineté* », stipule d'une part qu'« *à cet égard, répondant aux*

signes du temps, l'actuelle Constitution introduit une innovation de taille en formalisant la parité homme-femme. » Dans le même ordre d'idée, le préambule de la Constitution stipule également que « réaffirmant notre adhésion et notre attachement à la Déclaration universelle des droits de l'homme, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, aux conventions des Nations Unies sur les Droits de l'enfant et sur les Droits de la femme, particulièrement à l'objectif de la parité de représentation homme-femme au sein des institutions... ».

Cependant, le constituant stipule en son article 14 que « la femme a droit à une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales ». Cette notion d'« équité » se répète dans la Loi sur la parité, en son article 4 al.2, qui stipule que « la femme est représentée d'une manière équitable dans toutes les fonctions nominatives et électives au sein des institutions nationales, provinciales et locales, en cela y compris les institutions d'appui à la démocratie, le conseil économique et social ainsi que les établissements publics et paraétatiques à tous les niveaux. »



Le problème dans ces formulations est que l'« équité » n'a rien à voir avec la « parité ». Le premier est une qualité consistant à attribuer à chacun ce qui lui est dû tandis que l'autre se définit comme l'égalité entre des personnes ou des objets de même qualité ou de même nature. Ainsi, une ordonnance présidentielle mettant en place un gouvernement de 59 personnes comprenant seulement 6 femmes peut être considérée comme équitable et tout à fait légale sans pour autant être paritaire, car l'exigence légale n'est pas la « parité », mais plutôt l'« équité ». Ceci n'a jamais été l'intention ou la volonté du constituant dont l'objectif, comme dit plus haut, est la représentation « paritaire » ou la présence égale d'hommes et de femmes au sein des institutions.

Recommandations

Ainsi, pour respecter cette intention du constituant, il est essentiel de modifier les dispositions du 4^e alinéa de l'article 14 de la Constitution cité plus haut en le remplaçant par la formulation ci-dessous.

4^e alinéa de l'article 14

« L'homme et la femme **ont droit, dans les postes nominatifs, à une représentation paritaire** au sein des institutions nationales, provinciales et locales, en cela y compris les institutions d'appui à la démocratie, le conseil économique et social ainsi que les établissements publics et paraétatiques à tous les niveaux »

Ainsi, la Loi n° 15/013 du 1^{er} août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité pourra également être modifiée en prenant en compte la représentation paritaire dans les postes nominatifs mais pas dans les postes électifs qui dépendent du pouvoir discrétionnaire du peuple.

11. Combattre les discriminations envers la femme



Contexte

Selon l'article 11 de la Constitution « *tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits* ». Pourtant, je suis d'avis que ce droit n'est pas entièrement traduit dans les faits concernant les femmes malgré la ratification, par la RDC, de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes. Chaque jour, notamment dans la sphère publique, des milliers de femmes et de jeunes filles sont victimes de discrimination du fait de leur sexe.

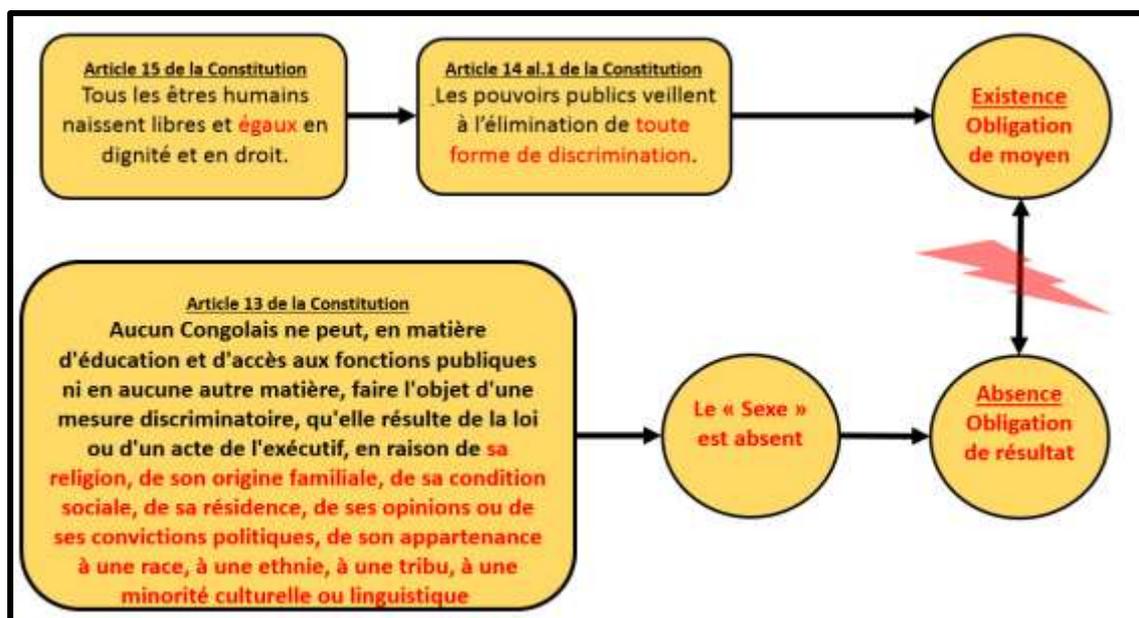
Face à cette situation, la Constitution n'est pas proactive, elle se limite uniquement à une forme d'obligation de moyen de la part des pouvoirs publics, difficilement quantifiable par ailleurs. Raison pour laquelle la présente analyse consiste à démontrer cette lacune constitutionnelle tout en proposant des amendements simples et innovants permettant de mieux lutter contre les discriminations faites aux femmes.

Principe

A ce sujet, le 1^{er} alinéa de l'article 14 de la Constitution stipule que « *les pouvoirs publics veillent à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme et assurent la protection et la promotion de ses droits* ». Cette disposition, contrairement à ce que certains pourraient penser, n'est pas une exigence pour l'État à ne pas discriminer la femme. Il s'agit plutôt d'une obligation de l'État à prendre des mesures nécessaires pour que la femme ne soit pas discriminée. Il s'agit, en quelque sorte, d'une obligation de moyen, en vertu de laquelle le pouvoir public doit déployer ses meilleurs efforts pour atteindre l'objectif : « *l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme* ». C'est pour cette raison que je pense que cette disposition n'est pas une exigence proactive de lutte contre ce type de discrimination. En effet, la Constitution ne devrait pas se limiter à exiger de l'État de faire un effort pour faire disparaître toute forme de discrimination à l'égard de la femme, mais elle se doit plutôt, à mon sens, de l'interdire comme telle afin d'en faire une obligation de résultat pour tous. Tel n'est pas le cas !

Problématiques

En effet, à ce sujet, j'estime que la disposition constitutionnelle concernant les discriminations ne tient pas compte de la situation de la femme. En effet, l'article 13 de la Constitution stipule qu'« *aucun Congolais ne peut, en matière d'éducation et d'accès aux fonctions publiques ni en aucune autre matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte de la loi ou d'un acte de l'exécutif, en raison de sa religion, de son origine familiale, de sa condition sociale, de sa résidence, de ses opinions ou de ses convictions politiques, de son appartenance à une race, à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique* ». Cette disposition a deux faiblesses majeures.



Tout d'abord, le « sexe » n'étant pas listé comme l'une des raisons pouvant entraîner un acte de discrimination, une loi ou un acte exécutif pourrait, à titre illustratif, restreindre les femmes à certaines tâches ou fonctions dans l'administration publique, sans que cela ne soit considéré, selon cette disposition constitutionnelle, comme un acte discriminatoire. Raison pour laquelle je recommande que le « sexe » soit repris, dans l'article 13 de la Constitution, comme l'une des raisons pouvant entraîner une discrimination. Cela est d'autant plus logique que l'État qui, selon cette même Constitution, « veille à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme » puisse avoir également l'obligation de ne prendre aucune mesure discriminatoire envers cette dernière.

Ensuite, je constate également que cette disposition limite le cas de discrimination uniquement à ceux découlant de « la loi ou d'un acte l'exécutif ». En somme, si, à titre illustratif, une entreprise prend la décision écrite de donner une prime annuelle uniquement à ces employés hommes, cet acte ne pourra pas être considéré comme discriminatoire vu qu'il ne découle pas d'une loi ou d'un acte du pouvoir exécutif (Ordonnance, Décret, Arrêté Ministériel). Une disposition absurde qui sous-entend que la lutte contre la discrimination ne serait l'affaire que des pouvoirs publics et non celle de chaque citoyen. Raison pour laquelle, il serait opportun de donner aucune limite aux actes pouvant entraîner un cas de discrimination.

Recommandations

Afin que la lutte contre les discriminations envers la femme ne soit plus une obligation de moyen, mais de résultat, je propose la modification ci-dessous de l'article 13 de la Constitution.

Article 13

*Aucun Congolais ne peut en aucune matière faire l'objet d'une mesure discriminatoire en raison de **son sexe**, de son **handicap**, de son origine familiale, de sa religion, de sa condition sociale, de sa résidence, de ses opinions ou de ses convictions politiques, de son appartenance à une race, à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique.*

12. Donner un meilleur accès aux lois et leurs mesures d'application



Contexte

Chaque année, les assemblées, tant au niveau central qu'à celui des provinces, adoptent respectivement des lois et des édits dont les gouverneurs et les ministres du gouvernement central établissent plusieurs mesures d'application. Mais les connaissez-vous ? Et si vouliez les connaître, le pourriez-vous ? Sinon serait ce juste que l'on vous condamne pour avoir contrevenu à une loi ou à l'une de ses mesures d'application dont il vous était impossible de prendre connaissance avant de l'avoir enfreinte ? Des questions simples mais fondamentales qui établissent le niveau de l'Etat de droit. En effet, il ne suffit pas d'adopter des lois, encore faut-il que les citoyens puissent en prendre connaissance.

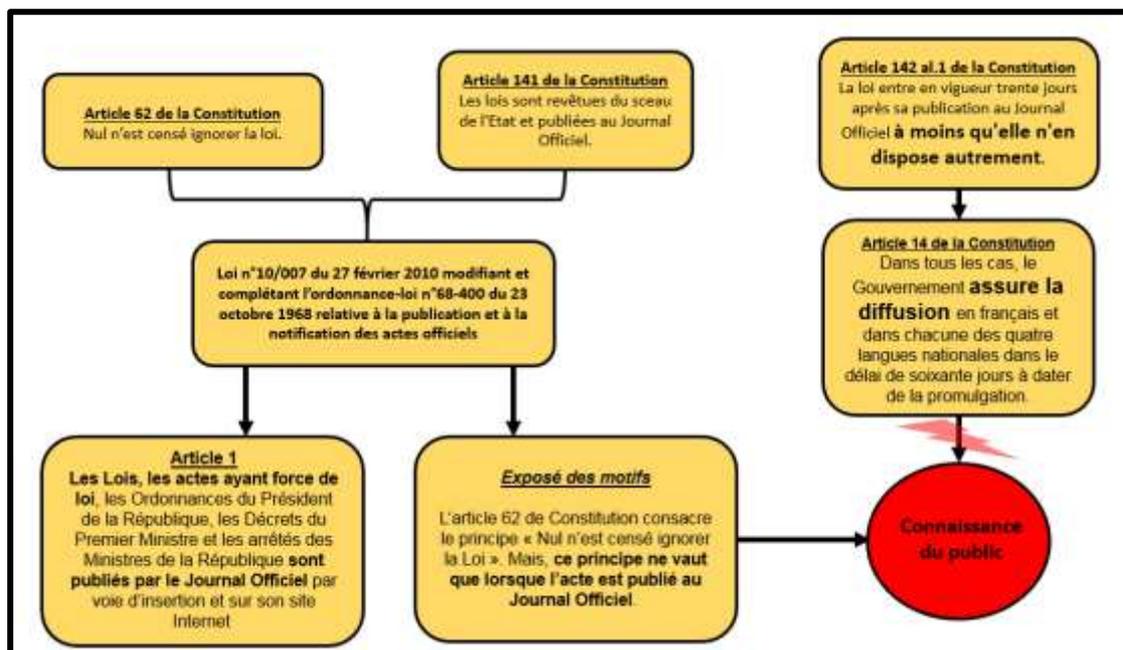
En effet, selon l'article 62 de la Constitution « *nul n'est censé ignorer la loi* », encore faudrait-il savoir où elle se trouve. C'est là le sujet de la présente plaidoirie. Il est constaté en effet que beaucoup de lois sont prises par le Parlement, sans compter leurs mesures d'application prises par les membres du Gouvernement, sans que le public n'en soit informé ou ait la possibilité d'en prendre connaissance. Il est donc essentiel d'en trouver les causes légales et de prendre des mesures qui garantissent un meilleur accès aux textes législatifs et réglementaires.

Principes

Selon l'article 141 de la Constitution, « *les lois sont revêtues du sceau de l'Etat et publiées au Journal Officiel* ». En application de cette disposition, l'article 1 de la Loi n°10/007 du 27 février 2010 modifiant et complétant l'ordonnance-loi n°68-400 du 23 octobre 1968 relative à la publication et à la notification des actes officiels stipule que « *les Lois, les actes ayant force de loi, les Ordonnances du Président de la République, les Décrets du Premier Ministre et les arrêtés des Ministres de la République sont publiés par le Journal Officiel par voie d'insertion et sur son site Internet* ». De plus, l'exposé des motifs de ladite loi précise que « *l'article 62 de Constitution consacre le principe « Nul n'est censé ignorer la Loi. Mais, ce principe ne vaut que lorsque l'acte est publié au Journal Officiel.* » En somme, cette disposition consacre le principe de l'opposabilité de la loi qui signifie qu'une personne ne peut être tenue responsable du non-respect des dispositions d'une loi dont il n'a pas connaissance. Celle-ci étant présumée par la publication de la Loi au Journal Officiel.

Problématiques

L'article 142 al.1 de la Constitution stipule que « *la loi entre en vigueur trente jours après sa publication au Journal Officiel à moins qu'elle n'en dispose autrement.* » En somme, l'entrée en vigueur de la loi peut se faire soit via la publication au Journal Officiel, soit par un autre moyen contrairement à ce que stipule l'exposé des motifs de la Loi n°10/007 du 27 février 2010 ci haut mentionnée. Raison pour laquelle nous retrouvons parfois en *in fine* de certaines mesures d'application, telles que les arrêtés ministériels, la disposition selon laquelle le texte « *entre en vigueur à la date de sa signature* ». Toutefois, qu'en est-il de l'accessibilité de ce texte dont l'entrée en vigueur ne passe pas par une publication au Journal Officiel ? A cet effet le deuxième alinéa de l'article 14 de la Constitution stipule que « *dans tous les cas, le Gouvernement assure la diffusion en français et dans chacune des quatre langues nationales dans le délai de soixante jours à dater de la promulgation.* ». Les modes de « diffusion » n'étant pas stipulés dans ledit article, la publication au Journal Officiel ne constitue pas ici une obligation mais une option. Voilà pourquoi il existe des nombreux textes légaux en vigueur qui n'ont pourtant jamais été publiés au Journal Officiel. Cette situation a pour conséquence que certains textes constitutionnellement opposables aux citoyens ne sont pas connus où ne peuvent être connus par ce dernier. Une situation qui ne va pas dans le sens du respect du principe « *nul n'est censé ignorer la loi* ».



Recommandations

Pour remédier à cette situation, nous proposons la modification ci-dessous des articles 141 et 142.

Article 141

La Loi est revêtue du sceau de l'Etat et publiée au Journal Officiel dans chacune des quatre langues nationales dans le délai de soixante jours à dater de sa promulgation.

Article 142

La Loi entre en vigueur trente jours après sa publication au Journal Officiel.

La Loi n'est opposable aux tiers qu'à dater du jour de sa publication.

Avec une telle modification, la publication au Journal Officiel devient un élément essentiel de l'effectivité de la loi. Ainsi, une loi non publiée est une loi inapplicable.

COMMENT FAIRE ?



Si vous êtes d'accord avec l'une des analyses ci-haut, vous pouvez agir pour changer les choses. En effet, l'article 218 de la Constitution stipule :

« L'initiative de la révision constitutionnelle appartient concurremment :

- 1. au président de la République ;*
- 2. au Gouvernement après délibération en Conseil des ministres ;*
- 3. à chacune des Chambres du Parlement à l'initiative de la moitié de ses membres ;*
- 4. à une fraction du peuple congolais, en l'occurrence 100.000 personnes, s'exprimant par une pétition adressée à l'une des deux Chambres.*

Chacune de ces initiatives est soumise à l'Assemblée nationale et au Sénat qui décident, à la majorité absolue de chaque Chambre, du bien-fondé du projet, de la proposition ou de la pétition de révision.

La révision n'est définitive que si le projet, la proposition ou la pétition est approuvé par référendum.

Toutefois, le projet, la proposition ou la pétition n'est pas soumis au référendum lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès l'approuvent à la majorité des trois cinquièmes des membres les composant. »

Au regard de cette disposition, l'initiative de la révision constitutionnelle est donc donnée au président de la République, au Gouvernement, à 304 députés et sénateurs et à 100.000 citoyens congolais via une pétition en ce sens.

De ce fait, si l'une de ces quatre catégories d'entité est d'avis qu'une des propositions de révision constitutionnelle exposées dans le présent plaidoyer est pertinente, elle peut le soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat qui décideront, à la majorité absolue de chaque Chambre, du bien-fondé du projet, de la proposition ou de la pétition de révision. Par la suite, la révision ainsi approuvée sera soumise à référendum pour approbation définitive. Cependant, si 365 parlementaires (députés et sénateurs) l'approuvent en congrès, la révision est actée sans recours au référendum.

Pour ma part, la méthode la plus intéressante demeure la pétition, car elle sous-entend une prise de conscience du citoyen et un bel exercice démocratique qui pousse au débat et à l'échange. Notre jeune démocratie pourrait en sortir grandie.

TABLE DES MATIERES	
TITRE	PAGES
Renforcer la redevabilité dans la gestion des finances publiques	3 - 7
Fixer les émoluments des autorités	7-10
Lutter contre l'enrichissement illicite	10-13
Améliorer le mode d'élection des sénateurs	13-17
Prévenir l'absence de légitimité du Président de la République	17-18
Prévenir l'absence de légitimité du Président par intérim	19-23
Renforcer la légitimité des Gouverneurs de province	23-24
Renforcer l'indépendance de la Cour Constitutionnelle	25-27
Permettre la double nationalité	28-30
Appliquer une réelle parité entre l'homme et la femme	30-33
Combattre les discriminations envers la femme	33-35
Donner un meilleur accès aux lois et leurs	35-38
Comment faire ?	38-39

Comment la Constitution de la République démocratique du Congo pourrait contribuer à :

- améliorer la gestion des finances publiques ;
- lutter contre l'enrichissement illicite ;
- promouvoir l'égalité entre homme et femme ;
- permettre à tous les congolais de participer à la reconstitution de la RDC ;
- renforcer la légitimité de la Cour Constitutionnelle et du Chef de l'Etat.
- remettre le citoyen au centre des choix quant à l'élection des sénateurs et des gouverneurs de province.

Si toutes ces questions vous intéressent, cet ouvrage est fait pour vous. Constat, principe, problématique, recommandation. Une analyse critique de la Constitution basée sur un raisonnement logique et simple, à la portée du grand public.

Le but ultime de l'auteur n'est pas d'avoir raison, mais de susciter, dans chez le lecteur, un esprit critique vis-à-vis de la Constitution.

Bonne lecture

PS : Avoir une copie de la Constitution de la RDC durant la lecture est fortement recommandée.

ENGUNDA IKALA, Licencié en Droit de l'Université d'Ottawa, Canada. Expert en Droit Constitutionnel et de l'Environnement. Analyste politique

Contact : ikalaengunda@gmail.com

