



# CRISE DE LÉGITIMITÉ EN RDC : ENTRE ASPIRATIONS REPUBLICAINES ET ATTACHES MONARCHIQUES

*Par*

Telesphore MUHINDO MALONGA<sup>1</sup>

## RESUME

La RDC est aujourd'hui dans une crise inouïe de légitimité, non seulement sur le plan de la gouvernance, mais aussi et plus fondamentalement, sur le plan idéologique. Les populations congolaises se réclament plus ou moins inconsciemment de deux principes de légitimité, la légitimité traditionnelle et monarchique d'une part et au niveau local, et la légitimité démocratique, d'autre part et au niveau national. Il n'est donc pas étonnant que les gouvernants eux-mêmes revêtent cette ambiguïté, se comportant tantôt comme des monarques absolus et autocrates, tantôt comme des élus provenant de l'élection populaire.

## SUMMARY

The DRC is today in incredible crisis of legitimacy, not only on the plan of governance, but also and more fundamentally on the ideological plan. The Congolese populations claim themselves more or less unconsciously of two legitimacy principles, the traditional and monarchical legitimacy on the one hand at the local level, and democratic legitimacy, on the other hand and the national level. It is thus not astonishing that the governors cover themselves either as absolute monarchs and autocrats, or as elected coming from popular election.

## 1. INTRODUCTION

La relation de commandement et d'obéissance constitue le présupposé de base du pouvoir en général, et du pouvoir politique en particulier. Si la notion de pouvoir existe dans toutes les structures sociales et ne se limite pas à l'organisation de l'Etat, c'est pourtant au sein de celle-ci

---

<sup>1</sup> Professeur de droit public à l'Université Catholique du Graben

## La crise de légitimité en République Démocratique du Congo

---

que le pouvoir se manifeste de manière prépondérante dans les sociétés modernes. En effet, la société étatique est une société globale, dont la souveraineté suppose la domination sur tous les autres types de groupes inclus en elle.

Dans une société étatique, la relation de pouvoir permet de distinguer d'une part, les gouvernants qui ont le droit de commander et, d'autre part, les gouvernés qui sont assujettis, sous peine de sanction, à un devoir d'obéissance. Partout où l'on rencontre un pouvoir politique, celui-ci a nécessairement pour condition une relation du commandement et de l'obéissance.<sup>2</sup>

Le pouvoir politique est donc, comme le décrit Bertrand de Jouvenel, «un corps permanent, auquel on a l'habitude d'obéir, qui a les moyens matériels de contrainte et qui est soutenu par l'opinion qu'on a de sa force, la croyance dans son droit de commander (sa légitimité) et l'espoir qu'on met dans sa bienfaisance.»<sup>3</sup>

Le pouvoir de commandement, quant à lui, consiste en la relation hiérarchique qui s'établit au sein d'un groupe par la puissance qu'une volonté particulière, individuelle ou émanant d'une portion généralement minoritaire de ce groupe, exerce sur les autres volontés particulières et façonne ainsi la cohésion du groupe global.<sup>4</sup> En définitive, le pouvoir politique qui commande dispose, en raison de son rôle social, de la compétence normative suprême et du monopole légal de la force, de la violence, ou, tout au moins de l'usage légitime de la contrainte. La volonté des gouvernés plie ainsi devant la contrainte exercée par les autorités étatiques. Tout l'effort de l'Etat moderne a tendu vers la captation à son profit de la souveraineté pour faire admettre que lui seul peut exercer légitimement la contrainte. En même temps, il en a interdit l'usage entre individus. Tout Etat qui laisse se développer des pouvoirs de contrainte privés, qui lui échappent, abdique ; la multiplication de ces atteintes à son autorité entraîne l'anarchie et déclenche un processus qui peut aboutir à sa désagrégation.<sup>5</sup>

Une question demeure cependant. A qui appartient le pouvoir de commandement ? Ceux qui exercent le pouvoir, d'où le tiennent-ils ? Si tous les êtres humains naissent libres et égaux, comment peut-on fonder le

---

<sup>2</sup> Cf. J. FREUD, *L'Essence du Politique*, Paris, Sirey, 1965, p. 95.

<sup>3</sup> B. de JOUVENEL, *Du Pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, Paris, Hachette, 1972, p. 54.

<sup>4</sup> Cf. J. J. FREUD, *op. cit.*, p. 108.

<sup>5</sup> Cf. Ph. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 1995, p.17-18.

droit de certains hommes à commander et à gouverner les autres ? Pourquoi certains ont-ils le droit de commander et les autres le devoir d'obéir ? Derrière ces interrogations se dessine le problème de la légitimité du pouvoir politique. Cette question se pose de manière plus aiguë aujourd'hui, à l'heure où la démocratie fait l'objet d'une aspiration quasi planétaire et où le respect des droits de l'homme est un critère de «bonne gouvernance » et de l'« Etat de droit ». Elle l'est davantage lorsque les gouvernants se révèlent incapables d'assurer les missions régaliennes essentielles, telles que la sécurité, l'ordre, la justice, etc., comme c'est le cas en République Démocratique du Congo. Quelle confiance accorder à un pouvoir démissionnaire ? Dans ce contexte, le pouvoir politique en RDC s'est enfoncé dans une crise de légitimité.

La question de la légitimité du pouvoir politique est une très vieille problématique dont la philosophie politique a débattu avant même la naissance de l'Etat. La légitimité peut être conçue comme l'ensemble de croyances et des doctrines (idéologies) qui ont pour objet de répondre aux grands problèmes posés par le pouvoir politique. La légitimité est « le crédit du pouvoir politique. » En d'autres termes, elle est l'ensemble des croyances et des doctrines qui justifient le pouvoir politique et le devoir d'obéissance. Elle constitue l'infrastructure idéologique des systèmes politiques. En effet, ce sont les ensembles intellectuels que constituent les croyances et les doctrines qui déterminent étroitement des ensembles institutionnels, des techniques et des mécanismes juridiques et des pratiques politiques. Dans ce sens, Jacques Krynen écrit : « Notion cardinale du droit politique, la légitimité est le titre originaire du pouvoir, reconnu par ceux qui y doivent obéir. Tout pouvoir véritable se doit d'invoquer un principe de légitimité. La légitimité ne réfère pas aux attributs ou aux garanties qui assurent ou auréolent le pouvoir, elle réfère uniquement au système des croyances, autrefois religieuses, aujourd'hui philosophiques, qui le fondent à partir du souverain. »<sup>6</sup> La légitimité est ainsi la qualité d'un pouvoir d'être conforme aux croyances des gouvernés relativement à son origine et à ses formes. La légitimité donne au pouvoir d'être naturellement accepté par les gouvernés. Elle suscite l'obéissance naturelle.

---

<sup>6</sup> J. KRYNEN (dir), *L'élection des juges. Essai de bilan historique français et contemporain*, Paris, 1998, avant-propos, p. 6.

## La crise de légitimité en République Démocratique du Congo

---

Ainsi définie, la légitimité est une notion plus sociologique et plus culturelle que juridique. Si elle est une qualification politique, elle est sociale dans son assise.<sup>7</sup>

Dans l'Antiquité a prévalu une légitimité de type monarchique et traditionnelle et dans la scolastique médiévale, s'imposa un modèle théologique et théocratique de légitimité. L'autorité politique était dite légitime lorsqu'elle était assimilée à la prérogative que confère le mandat divin. Le pouvoir politique était institué de *jure divino* et le roi était *l'imago Dei* : « toute autorité vient de Dieu ».

Dans le monde moderne, au XVI<sup>ème</sup> siècle, la conscience politique, en s'éveillant, commença à désacraliser le pouvoir politique dont le caractère divin devint quasiment inintelligible. Avec l'émergence de l'Etat laïc, s'effectua une justification rationnelle de la validité de l'autorité politique. Ce processus d'"anthropologisation" et de sécularisation du pouvoir signifiait que la Cité terrestre n'a pas à refléter, comme chez Saint Augustin, la Cité céleste.<sup>8</sup> L'idée s'est clairement affirmée que l'autorité de l'Etat a besoin de légitimité démocratique. Aujourd'hui, avec le développement des activités privées, notamment socio-économiques, avec un certain affranchissement de la société civile vis-à-vis du politique, la justification du pouvoir subit l'effet de ces transformations. Les mutations du contexte dans lequel se déploie la politique affectent jusqu'aux axiomes fondateurs du pouvoir. Dès lors, le problème de la légitimité du pouvoir de l'Etat se trouve formulé en des termes nouveaux et jusqu'alors inédits.

Depuis que l'Etat a cessé de s'appuyer sur la transcendance pour justifier son pouvoir de commandement et de contrainte et susciter l'obéissance des citoyens (sauf les monarchies de droit divin), il est à la recherche d'une nouvelle légitimité. Cette recherche est particulièrement nécessaire et accrue pour bien des régimes d'Afrique. La légitimité ne vient pas d'en haut, mais d'en bas, c'est-à-dire du consentement et de l'approbation du plus grand nombre des gouvernés.

Le vent de la démocratie, qui a soufflé sur l'Afrique au début des années 1990, après la chute du mur de Berlin (construit dans la nuit au 12 au 13 août 1961 pour séparer la partie occupée par les russes de celle occupée par les américains et démolie le 9 novembre 1989) et les transformations profondes qui ont atteint le modèle communiste

---

<sup>7</sup>Cf. G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1995, p. 30.

<sup>8</sup> Cf. S. GOYARD-FABRE, *L'Etat. Figure moderne de la politique*, Paris, Armand Colin, 1999, p.153. Cf. *Ibidem*, p. 157-158.

d'organisation sociale, tendaient à donner aux sociétés et aux régimes africains une légitimité renouvelée, fondée sur les bases de l'Etat de droit. Malheureusement, ce vent est resté, sauf quelques rares pays, comme le Bénin et le Sénégal, une lueur dont les promesses se sont volatilisées au même rythme que les rayons du soleil des indépendances. Comme la période des indépendances, ce vent portait en lui l'espoir de voir les pays africains se doter enfin de régimes démocratiques et de dirigeants légitimes.

Un des facteurs de cet échec de la transition démocratique en Afrique est, selon A. Bembe, l'absence de modèle théorique et de tradition de réflexion critique et autonome sur l'Etat de droit, sur les formes de la citoyenneté et sur les institutions de la démocratie sur le continent, bref sur la notion de légitimité. Cette atrophie intellectuelle sur le mouvement de démocratisation, jointe à une privatisation de certaines fonctions régaliennes de l'Etat, a contribué à une montée en force des idéologies militaristes, des nouvelles cosmologies articulées autour des symboliques religieuses et de la réhabilitation des forces occultes.<sup>9</sup> Par endroit, on voit des régimes autoritaires remplacés par d'autres, parés de masques du "développementisme", avec des anciens chefs de guerre reconvertis en civils, mais pour qui la culture du militarisme continue d'imprégner les structures de la vie politique.<sup>10</sup> Au Bénin, on a vu le retour de Matthieu Kérékou, au Nigéria celui d'Olusegun Obasanjo, au Congo Brazzaville celui de Denis Sassou Nguesso, etc. Dans la région des grands Lacs, la situation n'a guère changé par rapport à ce que fut l'époque de Mobutu, Idi Amini et Juvénal Habyarimana. L'alternance démocratique a du mal à s'enraciner dans le chef des gouvernants.

En même temps qu'ils réclament des régimes démocratiques et légitimes, les intellectuels africains se doivent de réfléchir sur le sens, le contenu et les implications de la légitimité démocratique.

Dans une société étatique, la relation de pouvoir permet de distinguer d'une part, les gouvernants qui ont le droit de commander et, d'autre part, les gouvernés qui sont assujettis, sous peine de sanction, à un devoir d'obéissance. Partout où l'on rencontre un pouvoir politique, celui-ci a nécessairement pour condition une relation du commandement et de l'obéissance.<sup>11</sup> Or, « sans consentement, il n'y a que le règne de la force; or

---

<sup>9</sup> Cf. A. BEMBE, "Esquisses d'une démocratie à l'africaine" in *Le Monde diplomatique*, octobre 2000, pp.20-21.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p.21.

<sup>11</sup> Cf. J. FREUD, *L'Essence du Politique*, Paris, Sirey, 1965, p. 95.

## La crise de légitimité en République Démocratique du Congo

---

la force, si elle doit, le cas échéant, se trouver du côté des gouvernants, est impuissante à fonder leur autorité.»<sup>12</sup>

Pour s'inscrire dans la dynamique de la démocratie, la RDC a, elle aussi, organisé une Conférence Nationale Souveraine entre 1991 et 1992 et s'est engagée dans une transition qui, initialement prévue pour deux, en a finalement duré seize. A l'issue de cette interminable transition, a été adoptée une nouvelle Constitution et des élections ont été organisées en 2006.

D'après les rédacteurs du texte eux-mêmes, parmi les objectifs majeurs, cette Constitution était censée mettre fin au déficit de légitimité en donnant aux institutions un nouveau fondement de légitimité et en instaurant un nouvel ordre politique fondé sur l'Etat de droit ; favoriser un climat de paix et d'unité nationale ; garantir la souveraineté et l'intégrité territoriale du pays ; promouvoir la démocratie, le pluralisme et l'alternance politiques ; affermir la bonne gouvernance et la transparence de gestion en luttant contre l'impunité, etc.

Malheureusement cette Constitution n'a pas suffi à asseoir la légitimité des institutions qu'elle a permis de mettre en place. L'élection de 2006 a été soupçonnée de fraude et les institutions qui sont sorties ont été contestées par de multiples groupes armés. L'édition de novembre 2011 n'a pas eu plus de chance ; elle discrédita même davantage les institutions et laissa l'amère impression d'un recul de la démocratie en RDC et d'un effondrement de la légitimité suite à la fraude électorale.

On peut donc s'interroger sur la raison fondamentale de cette persistance de la crise de légitimité en RDC. Parmi les fondements de la domination proposés par Max Weber, à quel principe de légitimité se réfère la société congolaise ? Il nous paraît que la crise de légitimité est bien plus profonde qu'elle ne semble. Elle ne concernerait pas seulement les institutions. La crise de légitimité des gouvernants (II) serait révélatrice d'une crise idéologique qui affecte la conception ou le principe même de légitimité : en RDC, comme dans de nombreux pays d'Afrique, il y aurait une double référence de légitimité, une superposition des principes de légitimité (I).

---

<sup>12</sup> G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER, *op. cit.*, p. 29.

## 2. LA SUPERPOSITION DES PRINCIPES DE LEGITIMITE : LA CRISE IDEOLOGIQUE DE LEGITIMITE

Il semble se produire en Afrique en général, et en RDC en particulier, une superposition de principes de légitimité : deux principes de légitimité contradictoires semblent coexister chez les mêmes individus qui aspirent à devenir des citoyens en même temps qu'ils acceptent de demeurer des sujets. De même que l'on évoque le dualisme juridique pour signifier la coexistence entre droit écrit et droit coutumier, de même il y aurait une dualité de légitimité. Il y a ainsi une crise idéologique de légitimité, une crise relative à la conception même de la légitimité. Les revendications démocratiques (§1) coexistent avec un attachement monarchique, de sorte que, de ce point de vue, bien des Africains ont un pied dans la démocratie ou la république et un autre dans la monarchie (§2).

### 1.1. LES REVENDICATIONS DÉMOCRATIQUES

La période qui a suivi la fin supposée de la guerre froide a vu la RDC, à l'instar de nombreux pays d'Afrique, s'engager dans une transition vers la démocratie. Cette transition fut précédée, entre février et avril 1990, de larges consultations populaires. Depuis cette période, les revendications démocratiques n'ont cessé de s'exprimer avec de plus en plus de force. Parmi les signes d'une telle orientation nouvelle le pluralisme politique, l'enracinement du pouvoir dans les élections au suffrage universel, le pluralisme syndical, la liberté d'expression, etc. A travers ces différentes revendications, il s'agit de conjurer la « chefferie constitutionnalisée » ou la « monarchie de type léopoldien » instaurée sous la prétendue deuxième République qui, en réalité, n'en a jamais été une. La nature de la légitimité se déchiffre désormais à son origine démocratique. La légitimité est une catégorie qui, tout en fondant le pouvoir de l'Etat dans l'âme du peuple, est validée par ce que ce même peuple considère comme la réussite des entreprises de la puissance publique. En exorcisant la peur qui hante la relation des gouvernés et des gouvernants, la légitimité rend possible le miracle de l'obéissance et d'une confiance renouvelée.

La difficulté vient de ce que, comme tout fait de culture, la légitimité est vulnérable et fragile, mouvante et fuyante, le propre de toute culture étant de se modifier pour se perpétuer. Dès lors, tributaire de l'opinion, des sentiments et des croyances populaires qui, dans la Cité, sont des génies invisibles, la légitimité est, dans l'Etat, et malgré les structures institutionnelles qu'il se donne, toujours chargée d'ambiguïtés et

nécessairement ponctuée des discordes et des crises qui secouent l'âme populaire.<sup>13</sup>

Au moment de l'indépendance, la République Démocratique du Congo a voulu opter pour la forme républicaine et démocratique du gouvernement et du pouvoir. Le principe de la souveraineté nationale reconnue au peuple et celui du suffrage universel sont régulièrement inscrits dans nos constitutions. Les revendications actuelles pour l'organisation des élections à tous les niveaux, les résistances aux manœuvres des dirigeants actuels pour se maintenir au pouvoir comme on en a vu lors des manifestations violentes entre le 18 et le 25 février 2015 (elles ont abouti au recul du Parlement dans la subordination des élections au recensement général de la population), le dénonciation de la volonté de glissement, ... sont autant de signes d'une volonté populaire de consolidation de la démocratie au niveau national. Qu'en est-il au niveau local ?

### 1.2. L'ATTACHEMENT AU POUVOIR COUTUMIER

La crise du principe de légitimité ou la superposition des principes de légitimité est, pour partie, une des causes de l'instabilité des régimes africains. Les partis politiques se forment, le vote se fait sur base des références ethniques et au mépris des références démocratiques. Quant aux populations, alors même qu'elles réclament la démocratie, elles restent localement attachées à leurs chefs coutumiers aux allures de monarques de droit divin et ancestral. Il y a ainsi, dans le chef des Africains en général et des Congolais en particulier une cohabitation du principe de légitimité légale, rationnelle et démocratique avec le principe de légitimité traditionnelle. Dans son *Anthropologie politique*, Georges Balandier enseigne : « En Afrique Noire, les discordances sont également apparentes, d'autant plus que l'instabilité des régimes politiques contraste avec la permanence des recours aux modèles traditionnels en milieu villageois. Les nations nègres sont en voie de se faire, et non encore constituées. L'intégration des ethnies demeure souvent précaire, si bien que la dislocation des grands ensembles – tels que la Congo-Kinshasa et le Nigeria- reste une menace constante... Un tel état de fait n'a guère été modifié par le système du parti unique : l'élimination de la confrontation n'a pas aboli l'obligation de répartir le pouvoir selon des catégories ethniques, religieuses ou régionales. »<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>Cf. S. GOYARD-FABRE, *L'Etat. Figure moderne de la politique*, Paris, Armand Colin, 1999, pp. 157-158.

<sup>14</sup>G. BALANDIER, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, Collection Quadrige Essais Débats, 1967, 5<sup>ème</sup> édition, réimprimé en 2007, p. 207.

## 2. CRISE DE LÉGITIMITÉ DES GOUVERNANTS

Elle frappe non seulement les autorités politiques et se manifeste par la mauvaise gouvernance (§1), mais aussi les autorités coutumières dont le pouvoir est en émiettement (§2).

### 2.1. CRISE DE LÉGITIMITÉ DES AUTORITÉS POLITIQUES : LA MAUVAISE GOUVERNANCE

Un des aspects du déficit de légitimité des gouvernants congolais, c'est que leur mandats sont souvent contestés ou contestables. D'où la peur de revenir devant les électeurs. L'ampleur du contentieux électoral suffit à la démontrer (A). Plus confiants aux techniques de fraude qu'au suffrage, les gouvernants sont peu soucieux des missions d'intérêt général. La mauvaise gouvernance devient ainsi le principe (B).

#### 2.1.1. Des mandats contestables et la peur des élections

« Est légitime le pouvoir qui est établi et qui fonctionne conformément à l'idée que l'opinion se fait de la manière dont il doit être déteu et exercé. » Le pouvoir légitime émane du suffrage populaire, c'est-à-dire participation du peuple au fondement au pouvoir. De même une constitution légitime doit être l'émanation du peuple et servir ses intérêts et non ceux des hommes au pouvoir le peuple impliqué dans son élaboration et son adoption, plutôt que d'être surpris par un document étranger, qui ne correspondrait pas à l'idéal du constitutionnalisme. Le peuple doit se reconnaître dans la constitution et se l'approprier. Bref, une constitution devrait émaner d'un référendum constituant.<sup>15</sup>

Depuis les années 1990, une des causes des guerres récurrentes qu'a connues la RDC est la contestation de la légitimité des gouvernants. Les trente-deux de règne du Maréchal Mobutu et la paupérisation du peuple ont provoqué une sorte de rejet populaire de son pouvoir. C'est là d'ailleurs sans doute un des facteurs de l'avancée rapide des forces de l'AFDL, largement soutenues par les populations.

La crise de légitimité se manifeste par le non-respect des textes tels que la constitution, la fraude électorale, l'irrégularité du cycle électoral, le déficit idéologique et la crise institutionnelle.

---

<sup>15</sup>A. KAMUKUNY MUKINAY, *Droit constitutionnel congolais*, Kinshasa, Editions Universitaires Africaines, 2011, pp.341-342/

### *Le non-respect des textes*

Bien que les différentes constitutions de la RDC aient conditionné l'accès à la magistrature suprême à la victoire aux élections, on peut constater que, en RDC, les élections ont rarement été réellement pluralistes, transparentes et honnêtes. Elles sont souvent émaillées de fraudes rendant peu crédible et acceptable la prétendue victoire des gagnants. A. Kamukuny écrit dans ce sens : « souvent agissant en dehors de tout texte, beaucoup d'acteurs politiques ont semblé trouver normal de prendre le pouvoir par la force sans se soucier ni de la légitimité ni de la légalité de leur pouvoir. »<sup>16</sup>Déjà dans sa thèse de doctorat consacrée à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais, le même auteur remarquait que, pour les dirigeants de notre pays, dans la réalité, les textes constitutionnels « apparaissent dans le pire des cas comme un simple camouflage, un édifice constitutionnel fictif, un simple alibi des dirigeants qui n'ont d'ailleurs aucune intention de les mettre en œuvre. »<sup>17</sup>La Constitution n'est qu'une simple façade derrière laquelle se cache un régime politique peu soucieux du constitutionnalisme en tant que technique de limitation du pouvoir. Cette délinquance constitutionnelle » à laquelle se livrent allègrement les dirigeants empêche la démocratie de prendre corps en RD Congo.<sup>18</sup> Ce déficit de légitimité des gouvernants finit par maintenir la RDC dans une situation paradoxale de « République monarchique ». Kabuya Lumuna témoigne : « les chefs politiques ont fini par confondre l'Etat et leur personne. Chacun de quatre premiers présidents (congolais) est arrivé au pouvoir à sa façon spéciale ; chacun d'eux a eu son Congo à lui seul, doté d'une constitution pour lui seul, dont il peut se servir à sa guise, d'un peuple de militants qui ne pouvaient aimer et soutenir que lui seul. »<sup>19</sup> En réalité, et ce »est là que gouvernants se montrent moins clairvoyants que les citoyens, ce non-respect des textes contribue à la décrédibilisation et à la délégitimation des autorités publiques.

### *La fraude électorale*

De surcroît, la fraude électorale érode bien souvent la légitimité des gouvernants qui proviennent souvent des coups d'Etat, des

---

<sup>16</sup>*Ibidem* p. 369.

<sup>17</sup>IDEM, *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, Thèse de Doctorat, Unikin, 2007, p.3.

<sup>18</sup>Cf. *Ibidem*, p. 3 et 11.

<sup>19</sup>KABUYA LUMUNA cité par A. KAMUKUNY MUKINAY, *Contribution à l'étude la fraude en droit constitutionnel congolais*, p. 13.

candidatures uniques ou des tricheries aux élections. Il s'installe ainsi une *gouvernance parhold up* : « souvent agissant en dehors de tout texte, beaucoup d'acteurs politiques ont semblé trouver normal de prendre le pouvoir par la force sans se soucier ni de la légitimité ni de la légalité de leur pouvoir. »<sup>20</sup> Les justifications alambiquées du glissement traduisent encore cette tendance permanente à la fraude et le refus de se soumettre à un verdict populaire. Elles expriment une tentative de contournement des sources de la légitimité. Toute tentative de dénonciation de la fraude et de la fausseté des arguments avancés pousse alors le pouvoir à la violence politique. Or, « Sans consentement, il n'y a que le règne de la force; or la force, si elle doit, le cas échéant, se trouver du côté des gouvernants, est impuissante à fonder leur autorité. »<sup>21</sup>

### *L'irrégularité du cycle électoral*

Outre de la fraude électorale, c'est aussi l'irrégularité du cycle électoral qui ronge la légitimité des gouvernants congolais. L'élasticité des mandats au-delà des périodes prévues fait douter de la continuité de la confiance des électeurs dans les élus et dans les institutions qu'ils animent. C'est actuellement le cas des sénateurs et des députés provinciaux qui, en raison de la confiance accordée pour un mandat, en pratiquement exercé deux. Or, le droit constitutionnel n'a pas encore inventé la notion de « *confiance implicite* » ou de « *tacite reconduction de la confiance* » électorale. Dans ce contexte, la légalité ne va pas toujours de pair avec la légitimité. Ce qui traduit une crise de représentation et donc de légitimité.

Les dirigeants actuels ne se sont jamais montrés à la hauteur des défis : manque de cohésion nationale, impunité généralisée, voire entretenue, corruption, injustice, insécurité et incapacité des gouvernants à instaurer la paix, musellement et répression de l'opposition et parfois de la presse, bref, faillite de l'Etat non seulement dans ses missions sociales, mais aussi dans ses fonctions régaliennes.

### *Le déficit idéologique*

La crise de légitimité de nos gouvernants est aussi la conséquence du fait que la plupart des formations politiques qui constituent l'espace politique congolais se caractérisent par un déficit idéologique réel. Elles se lancent alors dans un discours démocratique euphorique,

---

<sup>20</sup>KAMUKUNY MUKINAY, Ambroise, *Droit constitutionnel congolais*, Kinshasa, Editions Universitaires Africaines, 2011, p. 369.

<sup>21</sup> G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER, *op. cit.*, p. 29.

démagogique et vide de valeurs de référence. Akele Adau et Auguste Mampuya commentent : « Faute de cette envergure politique et idéologique nécessaire, et dénués de tout leadership, les acteurs politiques s'enferment dans des cercles partisans de plus en plus étroits et sectaires. »<sup>22</sup> En réalité, le glissement vers un Etat ou des partis politiques ethniques, autrement dit l'instrumentalisation politique de l'ethnie n'est qu'un alibi qui cache mal l'absence de projet politique sérieux de la part des opérateurs ou acteurs politiques. « La dérive du retranchement et de l'intégrisme ethnocentriques est la conséquence d'un discours politique déficitaire et des partis politiques incapables de produire et de proposer des programmes politiques véritablement mobilisateurs et dynamisants. »<sup>23</sup> Souvent bâtis autour de leurs fondateurs ou d'une seule personne, les partis politiques n'offrent que peu de chance de survivre à leur(s) initiateur(s). Même s'ils se qualifient de « démocratiques » ou de « populaires », les partis politiques congolais pratiquent rarement la démocratie en leur sein. Ils fonctionnent comme des sociétés unipersonnelles.

C'est sans nul doute cette stérilité idéologique et ce déficit démocratique qui engendrent la « prostitution politique » de nombreux politiciens (politicaillers) congolais. Si l'on ajoute la criminalisation et l'ampleur des antivaleurs, il en résulte une décrédibilisation des partis politiques et des institutions. Pour témoigner de cette absence d'idéologie forte au sein des partis politiques congolais, Isidore Ndaywel è Nziem remarque que, comme au lendemain de l'indépendance, la fragilité des partis politiques congolais s'exprime par leur stérilité doctrinale et idéologique. Ils ont répudié les idéologies importées qu'ils maîtrisent du reste assez mal, mais ils n'ont pu en inventer d'autres.<sup>24</sup>

Parfois, ce sont des dirigeants élus par le peuple qui se sont soumis au rituel d'identification à des chefs coutumiers. Aussi a-t-on vu le Président Mobutu s'identifier au chef Mulopwe ou Joseph Kabila accueilli parmi les chefs coutumiers Luba.

En résumé, la décrédibilisation des institutions affecte même l'exercice le plus démocratique : l'élection. Les résultats des urnes ont été

---

<sup>22</sup>AKELE ADAU et A. MAMPUYA, « Reconstruire la défense de la RD Congo : faire une autre armée ? Faire une autre société ? Une lecture de l'histoire immédiate : "L'environnement politique du système de défense" » in *Congo-Afrique*, nn° 471-472, janvier –février 2012, p.22 (pp. 21-29)

<sup>23</sup>Cf. *Ibidem*, p. 23.

<sup>24</sup>Cf. I. NDAYWEL è NZIEM, *Histoire générale du Congo. De l'héritage ancien à la République Démocratique du Congo*, Paris et Bruxelles, De Boeck &Larcier, Afrique Editions, 1998, p. 542.

rarement acceptés dans notre pays. A des périodes de candidature unique sous le MPR parti-Etat, a succédé une période de cooptation des dirigeants sous forme de composantes et entités, puis des élections peu crédibles en 2006 et surtout en 2011.<sup>25</sup>

Compte tenu de cette crise idéologique, il n'est pas étonnant que nos partis politiques manquent aussi souvent de projet de société et de programme d'action. Les programmes se ramènent à des slogans souvent élaborés, ou mieux imaginés et construits après les élections ou la victoire supposée aux élections, du genre « *cinq chantiers* » ou encore « *révolution de la modernité* » sans qu'on leur attribue un contenu ou un chronogramme précis.

Il est regrettable que l'opposition politique congolaise est souvent infantile ou infantilisée, personnalisée, sinon identifiée au leader du principal parti d'opposition, sans stratégie globale et souvent empêtrée, dans la Capitale, dans une lutte pour l'accès immédiat aux rênes du pouvoir. Il est rare qu'elle s'implique sérieusement dans l'éducation politique des masses en prenant appui sur des programmes politiques cohérents ou sur des projets de société concertés et bien définis. Ses cadres sont souvent des girouettes ballottées au gré des intérêts personnels du moment, des « *prostituées politiques* » qui changent de partis à tout instant. Elle est rarement une « *opposition opposée* » et souvent une « *opposition inféodée* » au pouvoir. Leur objectif immédiat reste la conquête et l'exercice du pouvoir ; ce qui les pousse à constituer des cartels ou à des alliances contre nature ou à des gouvernements d'union nationale, fruit de cette pathologie congolaise dite « *dialogopathie* » suite à des conférences, dialogues, concertations qui n'accouchent généralement que de maigres souris.

#### *La crise institutionnelle*

Comme bien des Etats Africains ballotés entre l'autoritarisme et l'anarchie, la RDC n'arrive pas souvent à atteindre un état d'équilibre satisfaisant. Il faut pour cela des institutions solides, efficaces, légitimes et harmonieuses, capables de résister aux pressions internes et externes grâce à l'affermissement de l'Etat de droit.

Doublée de la crise de gouvernance, la crise de légitimité a ébranlé l'ensemble de l'édifice national, notamment administratif, militaire et judiciaire, qui ressent très fortement la faillite de l'autorité de l'Etat. Elle a provoqué des phénomènes de dérèglement et d'asthénie de la puissance

---

<sup>25</sup>Cf. AKELE ADAU et A. MAMPUYA, art. cit., p. 28.

militaire et administrative suite aux dysfonctionnements dans le système de commandement. Le relâchement de la chaîne interne de commandement hiérarchique a engendré un affaiblissement de la discipline et de l'éthique dans l'armée et dans l'Administration. L'efficacité et le professionnalisme des troupes et des agents publics en ont ressenti le contrecoup par la perte de la conscience du devoir et du sens de l'honneur<sup>26</sup> en marge du code de conduite de l'agent public de l'Etat.

La justice elle-même en résulte affaiblie : « embauchée » et « *empochée* » par le pouvoir, elle est incapable d'assurer la protection des citoyens et de leurs droits, mission noble lui reconnue par la constitution. Pourtant, « l'indépendance de la magistrature est la condition essentielle de la fonction de juger : la chute de cette indépendance entraînerait indubitablement celle de la liberté. Ce principe suppose l'acceptation de la séparation des pouvoirs dans l'aménagement des institutions étatiques. »<sup>27</sup> Lorsque, dans un pays, la justice ne répond qu'aux vœux des gouvernants, « le champ d'application des libertés publiques est du coup restreint. Comment dès lors, accorder une quelconque chance à la démocratie lorsque son levier principal, la justice, est totalement bloqué ? »<sup>28</sup> On comprend alors l'inquiétude de Daudet lorsqu'il affirme : « De toutes les corruptions du meilleur, celle de la justice est la pire, et la plus malaisément supportée. »<sup>29</sup>

L'inféodation du pouvoir judiciaire au pouvoir politique ne date pas d'aujourd'hui. Le principe de l'indépendance des magistrats a, peut-on lire chez E. Boshab, été carrément nié sous la deuxième République. Pour lui, sur les cendres de la première République dont le glas a sonné les 24 –25 novembre 1965, s'est érigé « un système autoritaire, appelé deuxième République, dont l'une des caractéristiques pertinentes est l'atrophie de la justice ... Malgré sa condamnation à mort par la Conférence Nationale Souveraine tenue en 1991, agonisante, la deuxième République usera des manœuvres dilatoires pour que ne s'applique pas la peine prononcée. Il faudra attendre l'arrivée de la coalition des forces armées venues du Rwanda, du Burundi, de l'Ouganda et de l'Angola pour lui administrer l'extrême onction, le 17 mai 1997. Bâtie sur la confusion des pouvoirs, excellent dans le démantèlement des services publics, la deuxième République n'épargnera pas la justice dans son dessein de

---

<sup>26</sup>Cf. *Ibidem*, p. 28.

<sup>27</sup>A. KAMUKUNY MULINAY, *Droit constitutionnel congolais*, op. cit., p. 388.

<sup>28</sup>*Ibidem*, p.389.

<sup>29</sup>DAUDET cité par A.KAMUKUNY MUKINAY, *op. cit.*, p.389.

concentrer tous les pouvoirs étatiques entre les mains du chef de l'Exécutif. »<sup>30</sup> En conséquence, les normes constitutionnelles, légales et réglementaires, dotées de la seule valeur fictive, perdaient même cette dimension symbolique. Au terme des révisions constitutionnelles successives et au fur et à mesure que s'accroissait le processus de concentration des pouvoirs, l'indépendance des magistrats disparaissait des textes et la garantie de l'inamovibilité se diluait. Preuve de cette évolution désastreuse pour la magistrature congolaise, Kengowa Dondo, alors Procureur Général de la République, soutenait la théorie de la dépendance structurelle de la magistrature. S'appuyant sur la révision constitutionnelle du 15 août 1974 qui fait du Président de la République le président de tous les autres pouvoirs, réduits d'ailleurs à de simples conseils depuis 1973, le procureur écrivait : « Le Conseil judiciaire n'est pas une institution propre, mais un organe par lequel le MPR –est donc son Président, car ce dernier en est l'incarnation – exerce la mission de rendre justice. De ce fait, le magistrat zaïrois est non pas à proprement parler le mandataire du Président du MPR, mais en quelque sorte le Président lui-même exerçant sa mission de dire le droit. Cette réalité nouvelle confère une dimension toute particulière à la justice zaïroise, car quiconque s'insurge contre ses décisions désobéit au Président du MPR lui-même. Aussi le magistrat zaïrois doit-il prendre de plus en plus conscience de l'importance de sa mission et rendre la justice en âme et conscience de militant. »<sup>31</sup>

Une telle conception de la magistrature entraîne, à n'en pas douter, une politisation des juges. C'est d'ailleurs dans ce sens que poursuivent les propos de Kengo wa Dondo. Il écrivait encore : « Une troisième mission qui est spécifique à notre pays a été également consacrée, il s'agit de la mission politique... La mission politique qui incombe au magistrat zaïrois ne saurait en effet se confondre avec celle que Warlomont reconnaît à tous les magistrats du monde et qui consiste à exercer au nom du peuple, le pouvoir judiciaire, au même rang que les deux autres pouvoirs... Au Zaïre, le magistrat n'est pas un citoyen à l'écart de la vie politique, au sens courant du terme. Membre à part entière, comme tous les autres citoyens du MPR, il est appelé activement à la gestion de la chose publique et au triomphe de la Révolution. »<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> E. BOSCHAB, "La misère de la justice et justice de la misère en République démocratique du Congo" in *Revue de la recherche juridique – Droit prospectif*, n° 3 (1998), p. 1168.

<sup>31</sup> KENGO wa DONDO, "La magistrat et son statut" in *Revue juridique du Zaïre*, numéro spécial, (1975), p. 10.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp.11-13

## La crise de légitimité en République Démocratique du Congo

---

Aujourd'hui reconverti en démocrate, l'auteur de ces propos aurait sans doute du mal à endosser une position aussi contraire à l'Etat de droit.

En définitive, « le système congolais, longtemps bâti sur la violence, n'a jamais favorisé l'instauration d'une justice indépendante qui, assumant pleinement son rôle, invoquerait la violation du droit et viendrait freiner les entreprises arbitraires des tenants du pouvoir et des anarchistes de tout bord. »<sup>33</sup>

A cette tare, s'ajoute le fait les magistrats congolais sont peu formés et donc peu compétents et s'estiment mal motivés. Evidemment « l'argent ne peut pas à lui seul résoudre tous les problèmes auxquels se trouve confronté ce corps. Le problème de conscience et d'intégrité morale des magistrats demeure une autre manche de l'épineux problème du délabrement de la justice en RDC. »<sup>34</sup>

A cela s'ajoute qu'elle applique des textes souvent bien éloignés de la culture des justiciables qui ont du mal à se retrouver dans leur justice. Il s'instaure alors une rupture avec la société au non de laquelle le pouvoir judiciaire est censé dire le droit : entre droit écrit appliqué par les magistrats et droit coutumier auquel la majorité de la population adhère.<sup>35</sup>

En fin des comptes, les valeurs qui font l'honneur d'une nation sont remplacées par la corruption, la gabegie, la trahison, l'enrichissement facile et sans cause, le mercantilisme, le mépris de l'intérêt général.

Malgré la présence de la société civile, le dialogue inter-congolais de Sun City est apparu bien plus comme un accord politico-militaire de non-belligérance et de partage du pouvoir qu'une réelle quête de refondation de l'Etat autour d'un pouvoir légitime.<sup>36</sup>

Dans cette crise, la légitimité démocratique tend à être supplantée par une légitimité partisane. Les élus sont plus dépendants des chefs de leurs partis politiques que du peuple réduit à une simple machine à vote. Cette dépendance artisanale est renforcée par le scrutin de liste qui accroît l'autorité des chefs de partis et par la constitution qui conditionne la conservation de son mandat à la fidélité au parti.

---

<sup>33</sup> A. KAMUKUNY MUKINAY, *Droit constitutionnel congolais*, .387

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 392.

<sup>35</sup> Cf. *Ibidem*, p. 394.

<sup>36</sup> Cf. AKELE ADAU et A. MAMPUYA A, art. cit., p. 26.

## 2.1.2. L'intérêt général oublié et les droits humains sacrifiés

Il s'agit ici d'une conséquence plus ou moins logique du manque de redevabilité et de l'impunité. Dès lors que les gouvernants savent pertinemment que le vote du peuple importe peu pour leur accès ou maintien au pouvoir, ils soucient peu de répondre aux besoins des gouvernés. Ils s'emploient à peaufiner les manœuvres de corruption qu'à entreprendre des actions pouvant emporter un renouvellement de la confiance des citoyens.

Il en va de même du respect des droits humains. En RDC, comme « très souvent en Afrique, de l'entendement des gouvernants, les droits consignés dans la Constitution doivent servir de simple ameublement en vue d'être à la mode du temps, et ne peuvent donc pas, en cas de violation, leur être opposables. »<sup>37</sup> La Constitution n'est qu'une simple façade derrière laquelle se cache un régime politique peu soucieux du constitutionnalisme en tant que technique de limitation du pouvoir et de protection des droits et libertés.

Or, le service et l'intérêt général et le respect des droits humains sont deux aspects importants et déterminants de l'Etat de droit. « L'Etat de droit démocratique est compromis dans un contexte où la transparence et la sanction dans la gestion de la chose publique ne sont pas au rendez-vous ; où la corruption et la poursuite des intérêts égoïstes constituent l'une des règles de gouvernance ; où le parlement n'est pas en mesure d'assurer un contrôle efficace de l'exécutif et des services publics ; où les / chefs d'Etat, qui ne maintiennent généralement au pouvoir à coup d'argent, de fraudes électorales et de manipulations constitutionnelles et politiques accaparent dans les faits tous les pouvoirs et revendiquent la propriété exclusive des richesses nationales, où l'Etat de droit reste un encore un vain mot ; et où les violations des droits de l'homme demeurent monnaie courante. »<sup>38</sup>

Bref, les dirigeants qui sortent d'élections peu crédibles sont incapables d'assurer efficacement les missions de régulation sociale, qu'elles soient régaliennes ou sociales. En conséquence, ils sont alors très vite confrontés à des contestations souvent armées (rébellions) qui fragilisent davantage l'Etat ; ou sont astreints à des négociations

---

<sup>37</sup>. A. KAMUKUNY MUKINAY, *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, Thèse de Doctorat, Unikin, 2007, p.8.

<sup>38</sup> IDEM, *Droit constitutionnel congolais*, Kinshasa, Editions Universitaires Africaines, 2011, pp. 338-339.

répétitives et interminables (Conférence de Goma en janvier-février 2008, accord avec le CNDP le 23 mars 2009, Négociations de Kampala en 2013, entre le Gouvernement et le Mouvement du 23 Mars ou M23 qui n'était en réalité qu'une nouvelle appellation du CNDP, Conférences de la CIRGL, concertations nationales de septembre 2013) dont on attend bien souvent qu'elles accouchent de souris. La crise de légitimité est désormais chronique. (Cf. AkeleAdu, p. 28)

## **1.2. CRISE DE LÉGITIMITÉ DES AUTORITÉS COUTUMIÈRES**

La crise de légitimité du pouvoir coutumier est liée aux conflits de succession (A). Elle s'aggrave avec la politisation et la fonctionnarisation des chefs coutumiers (B) et avec le processus actuel de décentralisation (C)

### **2.2.1. Crise de succession (les chefs pirates)**

De très nombreuses entités coutumières de la RDC et du Nord-Kivu en particulier font face à des conflits de succession entre les prétendants au trône. Tantôt ce sont les membres des familles royales qui se disputent la succession ; tantôt ce sont plusieurs familles qui se contestent mutuellement. Il en est ainsi du groupement Buyora entre Malo Saidi et Muhimba, de la chefferie des Baswagha (entre les Bodi-Matimbyadu clan des Baswagha et les Katsiravweya du clan des Bahira), de la chefferie des Batangi entre Stuka et Mikundi, de la chefferie de Bakumu dans le Nyiragongo. Certains de conflits entre chefs coutumiers remontent à l'époque coloniale lorsque le colonisateur a entrepris de révoquer les chefs résistants ou de scinder leurs chefferies. Les différents mouvements rebelles ont renforcé cette tendance en remplaçant les chefs coutumiers opposés à leur entreprise par d'autres qui leur étaient plus favorables. Ce qui a conduit à ceux que l'on a qualifiés de « chefs pirates ». Lorsque une grande partie de la population estime que le « chef est pirate », c'est la légitimité de celui-ci qui se trouve érodée.

### **2.2.2. La politisation et la « fonctionnarisation » des chefs coutumiers**

La Constitution et la loi électorale permettent aux chefs coutumiers de se soumettre au suffrage populaire et d'accéder ainsi à des mandats électifs. Au niveau provincial, des chefs coutumiers peuvent devenir députés provinciaux par l'effet de la cooptation. En se soumettant au vote, la plupart des chefs coutumiers sont amenés à se ranger au sein de partis politiques, sauf à se présenter en indépendant. Or, l'idée de parti politique est porteuse d'une certaine division ou d'une certaine exclusion. Le droit

coutumier voudrait placer le chef coutumier au-dessus de la mêlée et soit un symbole d'unité. Désormais il soumet au jugement de ses sujets.

Certes, l'article 25 de la loi fixant le statut des chefs coutumiers<sup>39</sup> précise que le chef coutumier est apolitique, qu'il ne doit pas assister aux activités des partis politiques. Tout juriste avisé peut se demander quelle sera la valeur de cette disposition face à l'article 108 de la Constitution qui indique que le mandat de député ou de sénateur n'est pas incompatible avec celui de chef coutumier de chefferie ou de groupement. Pour les juristes, même de degré élémentaire, les rapports de force entre la loi et la constitution ne se discutent pas.

Quel serait alors le « prestige » d'un chef coutumier rejeté par ses sujets, qui, comme citoyens, lui refusent leur vote ? S'il est élu, ne sera-t-il pas entraîné à s'éloigner de son entité ou de ne l'administrer qu'à distance ? Dans un cas comme dans l'autre, son emprise risque de se vider.

Une autre conséquence de cette politisation des chefs coutumiers est la crise de leadership au niveau des Entités des chefs devenus députés ou sénateurs. La plupart, ils abandonnent leurs Entités à des administrateurs à compétence coutumièrement limitée. Même pendant les vacances parlementaires, certains d'entre eux préfèrent rester dans les grands centres urbains, loin des chefs-lieux de leurs entités respectives. Tout ceci aboutit à une gouvernance éloignée et ralentie.

A l'heure où nous couchons ces lignes sur papier, une loi sur le statut des chefs coutumiers vient d'être promulguée le 25 août 2015 qui tend à revêtir ceux-ci du statut similaire à celui des fonctionnaires. L'acquisition et l'exercice des fonctions de chefs coutumiers ont désormais subordonnées à des conditions légalement (et non plus coutumièrement) définies (art. 5 et 6). Nul n'ignore la dépendance des fonctionnaires vis-à-vis du pouvoir politique, même lorsqu'on affirme l'apolitisme de la fonction publique.

Une telle fonctionnarisation a pour effet de réduire, sinon de supprimer l'indépendance des chefs coutumiers. Par ailleurs, un fonctionnaire est susceptible d'être muté en recevant une v-nouvelle affectation. Il peut poursuivre un déroulement de carrière en passant à des grades plus élevés. Tout ceci paraît incompatible avec la qualité de

---

<sup>39</sup>Loi n° 15/015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers

chef coutumier. Celui-ci est coutumièrement attaché à sa terre et n'a pas vocation à la carrière. La qualité de chef coutumier ne s'acquiert nullement par concours et le chef coutumier ne fait pas objet de révocation, bien que la destitution soit possible en cas d'atteinte gravissime aux coutumes. Le chef coutumier incarne une identité communautaire, le fonctionnaire est au service de la nation tout entière.

Une telle tentative avait déjà été entreprise en 1973. E. Boshab écrit à ce propos : « La loi n°73-015 du 5 janvier 1973 portant organisation territoriale et administrative de la République<sup>40</sup> déboucha sur la suppression effective de l'organisation traditionnelle des chefferies »<sup>41</sup> Et le même auteur de poursuivre : « Pour confirmer cette nouvelle orientation, par sa note CAB/25.212.73 du 22 janvier 1973, le ministre de l'intérieur insista sur la suppression de l'investiture héréditaire des responsables des collectivités locales. Les chefferies et secteurs n'existaient plus légalement. Les nouveaux responsables des collectivités étaient des fonctionnaires nommés par le ministre de l'intérieur... Les chefferies devenues collectivités les chefs coutumiers qui avaient échappé à l'épuration furent permutés comme tous les autres fonctionnaires. Et pourtant les chefs coutumiers ne sont pas interchangeables »<sup>42</sup> car leur institution exige la connaissance de la langue et des coutumes de leurs sujets. Pourtant, remarque-t-il, la suppression des chefferies et secteurs n'avait pas sérieusement entamé le pouvoir coutumier. Ce qui signifiait que le pouvoir coutumier et les structures traditionnelles occupaient encore sur l'échiquier politique un créneau qui est loin d'être une simple position d'arrière-garde. Les chefs coutumiers peuvent être de fidèles alliés pour un pouvoir qui sait les comprendre et les ménager. En revanche, ils peuvent devenir ses pires ennemis s'il les pousse dans leur dernier retranchement.<sup>43</sup>

Ironie du sort et de l'histoire, c'est celui qui donnait ces avertissements qui se trouve être ministre de l'intérieur au moment où est adoptée cette nouvelle loi qui « fonctionnarise » les chefs coutumiers. De fait, avant d'être nommé ministre, il préconisait déjà « une recomposition du visage de ce pouvoir coutumier, c'est-à-dire, son altération en vue de l'institution d'une praxis démocratique. L'instauration de cette dernière, au-

---

<sup>40</sup>J.O n° 5 du 1<sup>er</sup> mars 1973, pp. 303-310.

<sup>41</sup>E. BOSHAB, *Pouvoir et Droit coutumiers à l'épreuve du temps*, Bruxelles, Academia Bruylant, 2007, p. 172.

<sup>42</sup>*Ibidem*, p. 173

<sup>43</sup>Cf. *Ibidem*, p. 174.

delà de la pure et simple juxtaposition des pouvoirs constitutionnels et du pouvoir coutumier, permettrait de reconsidérer les différentes positions des acteurs sociaux et la procédure d'institution de nouvelles références normatives qui soient recevables pour tous. »<sup>44</sup> La désignation démocratique et électorale des chefs coutumiers ne risque-t-elle pas de dénaturer cette institution coutumière ? N'est-ce pas là une façon voilée et polie de demander la suppression du pouvoir coutumier ? Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il est à redouter que face à la résistance des chefs coutumiers, le pouvoir fasse marche arrière par peur du "syndrome Ayatollah", c'est-à-dire du risque de mobilisation défensive des autorités traditionnelles pour affaiblir le pouvoir central.<sup>45</sup>

Il faut d'ailleurs remarquer que, dans le débat autour de ce texte, il s'observe une confusion entre fonctionnaire, administrateur ou agent public. Il est concevable qu'un chef coutumier soit administrateur et agent public sans être *ipso facto* fonctionnaire. En effet, « la fonction du chef coutumier est polyvalente, multiforme et multicolore. Le chef détient et exerce des pouvoirs multiples. Assisté du Conseil des Sages ou des Anciens, le chef est à la fois le chef religieux, le chef politique, le chef des terres, le chef militaire, le chef de la chasse et de la pêche, le chef de la santé publique. Dans l'organisation politique traditionnelle, il n'existe pas de séparation des pouvoirs et il n'y pas de séparation du temporel et du spirituel. Il ne peut être déchu de ses fonctions par le Conseil des Sages ou le conseil de famille qu'en cas de faute grave. En l'absence d'une telle faute et à part la démission ou la déchéance, seul le décès du chef constitue la cause naturelle et normale de la fin de son règne.<sup>46</sup> Quant à la qualité d'agent public du Chef coutumier, déjà en 1953, le tribunal de première instance de Coquilhatville avait jugé, le 23 juillet 1953, que le chef coutumier est un organe de l'Etat dont les actes accomplis dans les limites de sa mission peuvent engager la responsabilité de l'Etat.<sup>47</sup>

### **2.2.3. Décentralisation et déperdition du pouvoir coutumier**

Par essence, le pouvoir coutumier est lié à la terre. Le chef est en même temps le gestionnaire et le distributeur de terre. La hiérarchie des chefs coutumiers (chefs de localités, chefs de groupements, chefs de chefferies) correspond à une subdivision des terres.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 171.

<sup>45</sup> Cf. *Ibidem*, p. 173.

<sup>46</sup> Cf. M. MAKABA NGOMA, *Introduction à l'étude du droit coutumier congolais*, s e, sl, sd, pp.131-134.

<sup>47</sup> J. M. PAUWELS, *Répertoire de droit coutumier congolais. Jurisprudence et Doctrine 1954-1967*, Kinshasa, Office Notarial de la Recherche et du Développement, ONRD, 1970, p. 133.

Le dualisme juridique qui régit la gestion des terres en RDC fait que, avec la décentralisation, en particulier la création des communes à l'intérieur du territoire, des espaces anciennement sous le contrôle des chefs coutumiers leur échappent progressivement pour être soumis au droit écrit. En même, ce sont également des redevances qui leur sont soustraites, provoquant ainsi un amenuisement leur pouvoir financier. Aujourd'hui, le chef du groupement Buyora est contraint de quitter la ville de Butembo pour se replier à Ngeleza. Au fur et à mesure, le pouvoir et l'influence des chefs coutumiers se réduisent à une peau de chagrin.

En définitive, la RDC semble engagée dans une dynamique de « déconstruction » du pouvoir coutumier par le pouvoir étatique. Dans son ouvrage consacré au pouvoir coutumier E. Boshab avait bien averti que le pouvoir coutumier peut mourir par décision d'autorité du pouvoir étatique ou par dégoût des populations assujetties qui ne lui accorderaient plus de crédit.<sup>48</sup> Les chefs coutumiers eux-mêmes ont commencé à percevoir une telle dynamique. On le perçoit dans leur réaction contre la loi portant statut des chefs coutumiers qui en voulu les assimiler aux fonctionnaires.

### CONCLUSION

La légitimité est une notion essentielle pour le pouvoir car elle consolide la confiance ente les élus et les leurs gouvernés. Le déficit de légitimité traduit manifestement une crise de légitimité. En République Démocratique du Congo, la légitimité semble rongée par l'incapacité des gouvernants à assumer les missions fondamentales de l'Etat. Plus profondément, en RDC, la crise de légitimité est plus idéologique : les congolais se réfèrent simultanément à deux principes de légitimité. Or, la légitimité conditionne l'organisation du pouvoir, c'est-à-dire la gouvernance. Il n'est pas étonnant que, dans notre pays la gestion du pouvoir soit un peu chaotique et ambiguë, entraînant une crise institutionnelle généralisée.

---

<sup>48</sup>BOSHAB, E, *Pouvoir et Droit coutumiers à l'épreuve du temps*, p. 172.

## BIBLIOGRAPHIE

- AKELE adau et auguste mampuya, « Reconstruire la défense de la RD Congo : faire une autre armée ? Faire une autre société ? Une lecture de l'histoire immédiate : "L'environnement politique du système de défense" » in *Congo-Afrique*, n° 471-472, janvier – février 2012, pp. 21-29.
- ARDANT, Ph., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 1995.
- BALANDIER, G., *Anthropologie politique*, Paris, PUF, Collection Quadrige Essais Débats, 1967, 5<sup>ème</sup> édition, réimprimé en 2007.
- BEMBE, A, "Esquisses d'une démocratie à l'africaine" in *Le Monde diplomatique*, octobre 2000, pp.20-21.
- BOSHAB, E, *Pouvoir et Droit coutumiers à l'épreuve du temps*, Bruxelles, Academia Bruylant, 2007.
- BURDEAU G., HAMON F., TROPER M., *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1995.
- FREUD, J., *L'Essence du Politique*, Paris, Sirey, 1965.
- Goyard-fabre, S., *L'Etat. Figure moderne de la politique*, Paris, Armand Colin, 1999.
- JOUVENEL, B. de, *Du Pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, Paris, Hachette, 1972.
- KAMUKUNY mukinay, A. *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, Thèse de Doctorat, Unikin, 2007.
- KAMUKUNY mukinay, *Droit constitutionnel congolais*, Kinshasa, Editions Universitaires Africaines, 2011.
- KRYNEN J. (dir), *L'élection des juges. Essai de bilan historique français et contemporain*, Paris, 1998, avant-propos.
- MAKABA NGOMA, M., *Introduction à l'étude du droit coutumier congolais*, s e, sl, sd.
- PAUWELS J. M., *Répertoire de droit coutumier congolais. Jurisprudence et Doctrine 1954-1967*, Kinshasa, Office Notarial de la Recherche et du Développement, ONRD, 1970.

