

Dyarchie et hiérarchisation de l'Exécutif en République Démocratique du Congo

Roc Thomas Kiyiremba¹

Résumé

La constitution de 2006 a été qualifiée de Constitution de compromis. Elaborée à la suite d'un long cycle des violences et des dissensions politiques, cette Constitution a institué un régime politique hybride. Le trait saillant de ce régime est l'existence d'un Exécutif bicéphale que se partagent un Président de la République aux énormes prérogatives et un Premier Ministre, chef du Gouvernement qui lui est subordonné. Les rapports entre ces deux institutions clés de la République sont tributaires des circonstances politiques dans lesquelles elles sont appelées à exercer leurs fonctions. Ainsi, lors de la concordance majoritaire, la prééminence du Président de la République est manifeste au détriment d'un Premier Ministre qui est relégué au rôle de simple collaborateur. Lors de la cohabitation, les rapports de force sont inversés au profit d'un Premier Ministre revitalisé et conforté par une majorité parlementaire qui lui est acquise. Il s'observe donc une dyarchie tendant au rééquilibrage des rapports de force.

Mots clés : Pouvoir Exécutif, Premier Ministre, Chef de l'État, Constitution, cohabitation.

Abstract

The 2006 constitution has been called a compromise constitution. Developed following a long cycle of violence and political dissent, this constitution opted for a hybrid political regime. The salient feature of this regime is the existence of a two-headed executive shared by a president of the republic with enormous prerogatives and a Prime Minister Head of the government who is subordinate to him. Relationship between these two key figures of the republic depends on the political circumstances in which they are called upon to exercise their functions. Thus, during majority concordance, the preeminence of the President of the Republic is manifest to the detriment of a Prime Minister who is relegated to the role of a simple collaborator. During cohabitation, the situation is reversed in favor of a Prime Minister revitalized and reinforced by a parliamentary majority that is docile to him. It shapes a diarchy tending to rebalance the balance of power.

Keywords: Executive power, Prime Minister, Head of State, constitution, cohabitation.

¹ Assistant à la Faculté de Droit de l'Université Catholique du Graben (Nord-Kivu/RDC) : thomasroc8@gmail.com.

Introduction

La fonction présidentielle en République Démocratique du Congo (RDC) est auréolée de mythe et de prestige. L'omniprésence du Président de la République dans les débats politique et juridique a parfois tendance à occulter les autres institutions, avec comme conséquence d'en faire une institution au-dessus ou au-delà d'autres institutions. La Constitution a affublé le Président de la République de nombreuses épithètes : « Chef de l'État », « représentant de la Nation », « symbole de l'unité nationale », « gardien de la Constitution », « arbitre du fonctionnement régulier des institutions », « garant de l'indépendance nationale », etc.² Le Constituant congolais a alors emboîté les pas aux constituants africains des années *post* 1990 qui ont mis en place des constitutions dont la tendance à « *la revalorisation institutionnelle au bénéfice de la primauté présidentielle* »³ est manifeste.

Hormis toute situation de cohabitation, le constituant de 2006 a donc mis en place un bicéphalisme inégalitaire au profit du Président de la République et au détriment du Premier Ministre qui, d'ailleurs, dans la pratique se comporte comme un employé de la présidence. Au fait, « le Constituant, en faisant le choix de confier la détermination et la conduite de la politique de la Nation au Gouvernement dirigé par le Premier Ministre, cantonnait par là même le Président de la République au rôle d'« arbitre juge » et de régulateur ponctuel des différends institutionnels »⁴.

² Lire à ce sujet l'article 69 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, Kinshasa, 5 février 2011.

³F. HOURQUEBIE, « Quel statut constitutionnel pour le chef d'État africain ? Entre principes théoriques et pratique du pouvoir », in *Afrique contemporaine*, 242, 2012, p.74. <https://www.afrique-contemporaine.info/articles/2012-2-quel-statut-constitutionnel-pour-le-chef-de-l-etat-africain/>, consulté le 26 novembre 2021. Pour l'étude et la compréhension du régime politique congolais institué notamment dans la constitution de 2006, lire T. MUHINDO MALONGA, *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale et droit constitutionnel congolais*, Butembo, Presses Universitaires du Graben-Centre de recherche interdisciplinaire du Graben (PUG-CRIG), 2008, 640 pages.

⁴H.B. NGAMENI, « Le dérèglement institutionnel de la cinquième république au niveau du pouvoir exécutif », in *Revue juridique de l'Ouest*, 3, 2016 p.72. Disponible sur l'URL: <https://doi.org/10.3406/juro.2016.4879>, consulté le 06 Décembre 2021.

Cependant, l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, les pratiques constitutionnelles cristallisées par deux cycles électoraux et accentuées par le phénomène majoritaire et la personnalisation des partis politiques ont fait du Président de la République congolaise la clé de voute des institutions étatiques pour emprunter la formule célèbre de Michel Debré⁵. Dans la pratique, le fonctionnement réel de l'exécutif offre le spectacle d'un « Président-arbitre, mais qui gouverne en réalité et un Premier Ministre, chef de Gouvernement pourtant complètement inféodé au Chef de l'État en période de convergence des majorités présidentielle et donc aussi parlementaire »⁶.

Par ailleurs, les rapports internes à l'Exécutif entre le Président de la République et le Premier Ministre sont tributaires des circonstances politiques durant lesquelles ils exercent plus leurs fonctions⁷. Si, en périodes de coïncidences majoritaires, la prééminence du Président de la République sur toutes les autres institutions du pays et sur la Primature en particulier ne fait l'ombre d'aucun doute ; en période de cohabitation, on observe plutôt un revirement ou une inversion des pouvoirs et d'influence au profit du Premier Ministre.

Après trois cycles électoraux aussi contestables que contestés, la RDC a fait sa première expérience de la cohabitation qui a vu coexister un Président issu de l'opposition, Félix Antoine Tshisekedi, et un Parlement largement dominé par la mouvance politique ou la plate-forme électorale qui fait plus allégeance au Président sortant, Joseph Kabila. Cette reconfiguration de la scène politique congolaise a eu pour conséquence la revalorisation du rôle du Premier Ministre longtemps confiné dans le statut du serviteur du Président. On assiste ainsi donc à une dyarchie à la congolaise où le pouvoir Exécutif se trouve écartelé entre un Président de la République qui ne veut donc pas se cantonner à un rôle protocolaire et

⁵ M. DEBRÉ, *Discours devant le Conseil d'État*, 27 août 1958. Disponible sur le site suivant <https://mjp.univperp.fr/textes/debre1958.htm#:~:text=Discours%20devant%20le%20Conseil%20d'%C3%89tat%2C%2027%20ao%C3%BBt%201958&text=La%20d%C3%A9faillance%20de%20nos%20institutions,n'arrivaient%20point%20%C3%A0%20corriger>, consulté le 06 décembre 2021.

⁶ H.B. NGAMENI, *Op. Cit.*, p.70.

⁷ L. FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2019 p.773.

un Premier Ministre très conforté par une majorité parlementaire docile et un ancien Chef d'État « qui continue à avoir la mainmise sur de larges pans du pouvoir⁸ ». L'éviction de Sylvestre Ilukamba ainsi que son remplacement par Sama Lukonde avaient vite révélé que cette situation est intenable sur le long terme.

Par ailleurs, analyser le fonctionnement réel des régimes politiques africains sous le seul prisme de l'interprétation textuelle sans recourir à d'autres méthodes en sciences sociales, c'est minimiser la pesanteur des facteurs historiques et socio-politiques qui ont contribué et contribuent à leur modelage. Pour cette étude, l'exégèse juridique reste couplée à la démarche historique et au droit comparé. La démarche historique permet de comprendre le parcours historique et les événements qui ont donc influencé le choix du Constituant en faveur de tel régime. Le recours au droit comparé se justifie dans la mesure où la constitution congolaise a fortement subi l'influence des Constituants français et belge. Pour ce qui est de sa délimitation, il sied de noter que cette étude ne couvre que les pratiques constitutionnelles allant de février 2006, date de l'entrée en vigueur de l'actuelle constitution, à décembre 2020, fin de la coalition FCC (Front commun pour le changement) et CACH (Cap pour le changement).

De prime abord, le fonctionnement concret de l'Exécutif congolais laisse entrevoir la consécration d'un bicéphalisme inégalitaire en période de coïncidence majoritaire (1), alors qu'en temps de cohabitation on voit plutôt émerger une dyarchie (2) qui consacre un rééquilibrage des rapports des pouvoirs et des forces.

1. Un bicéphalisme inégalitaire en cas de coïncidence majoritaire

Les deux mandats successifs de l'ancien Président de la République Joseph Kabila ont montré que le mariage entre le Président de la République et un Parlement qui lui est docile ou favorable, conduit souvent

⁸S. BUJAKERA TSHIAMALA, « RDC : Félix Tshisekedi, 100 jours sans faire oublier Joseph Kabila », in *Jeune Afrique*, le 06 mai 2019. Disponible sur le site suivant : <https://www.jeuneafrique.com/771507/politique/rdc-felix-tshisekedi-100-jours-sans-faire-oublier-joseph-kabila/>, consulté le 02 Novembre 2021.

à la primauté du Président de la République (1.1) ainsi qu'à l'effacement véritable du Premier Ministre (1.2).

1.1. La primauté du Président de la République

En Afrique subsaharienne, écrivait Boubacar Gueye, « le Président est la clé de voute de tout l'édifice constitutionnel. Il assure la direction effective de l'Exécutif en même temps qu'il concentre entre ses mains l'essentiel du pouvoir. Il détermine la politique de la nation, nomme aux emplois civils et militaires, nomme et révoque les ministres *ad nutum* »⁹.

La primauté de l'institution Président de la République sur les autres institutions de l'appareil étatique est implicitement consacrée à l'article 68 de la Constitution de 2006 lorsqu'en énumérant les différentes institutions du pays, le Président trône en tête de liste. Quand on sait que la démocratie est, d'après une boutade d'Abraham Lincoln, « le gouvernement du peuple par le peuple », l'institution du Parlement devrait tout naturellement bien figurer en premier. La véritable prééminence de la fonction présidentielle sur les autres institutions est tributaire de son statut de « *Primus inter pares* » ancré dans la Constitution et conforté par d'importantes attributions qui lui sont dévolues.

Parlant de son statut, l'élection du Président de la République au suffrage universel direct a pour conséquence de lui assurer une légitimité qui ne rivalise avec celle d'aucune autre institution. Cette opinion est partagée par Louis Favoreu lorsqu'il soutient que : « Dans la plupart des régimes démocratiques contemporains, la désignation directe ou indirecte du Chef de l'Exécutif par le peuple lui confère ainsi une légitimité accrue dans un contexte de personnalisation croissante du pouvoir ¹⁰ ». Toutefois, cette légitimité a été écornée par la révision constitutionnelle du 20 janvier 2011 qui a instauré le suffrage en un seul, ce qui par voie de conséquence revient à dire que l'on peut même être élu avec moins de 50 %, comme cela

⁹B. GUEYE, « La démocratie en Afrique, succès et résistances », in *Pouvoirs*, 2019, 129, p.13. Bien disponible sur ce site suivant : <https://www.revue-pouvoirs.fr/La-democratie-en-Afrique-succes-et.html>, consulté le 10 novembre 2021.

¹⁰L. FAVOREU et al., *Op. Cit.*, p. 716.

a été les cas de Joseph Kabila avec 48,9 % en 2011 et aussi de Félix Tshisekedi avec 38,57 % en 2019.

Dans ces circonstances, il est légitime de s'interroger sur l'acceptation de la personne du Président de la République par tous les congolais. On peut nonobstant mettre un bémol en mentionnant que la surmédiation de la fonction, son ubiquité dans la recherche des solutions aux problèmes et crises qui assaillent le pays finissent toujours par le mettre en vedette et faire de lui la plaque incontournable des décisions politiques majeures du pays. En plus, le Constituant de 2006 a fait du Président de la République un personnage politiquement irresponsable. Cela signifie qu'il est assuré d'arriver au bout de son mandat, hormis les hypothèses d'empêchement ou de destitution suite à une condamnation pénale.

Concernant ses attributions, il convient de mieux distinguer entre les compétences dispensées du contreseing et celles qui sont soumises à cette exigence constitutionnelle. Parlant des attributions qui dérogent à l'exigence du contreseing, pour ne mentionner que les plus importantes, on peut noter le rôle de premier ordre qu'il joue alors dans la nomination des membres du Gouvernement ainsi que la cessation de leurs fonctions. Outre la faculté de dissoudre une Assemblée nationale qui lui paraît hostile, le Président de la République jouit librement de la prérogative de convoquer au referendum pour approbation d'une révision constitutionnelle¹¹. Quant aux pouvoirs astreints au contreseing, il y a lieu de mentionner, entre autres la nomination et la cessation des fonctions des membres du Gouvernement autres que le Premier Ministre, la promulgation des lois, la nomination aux emplois civils et militaires, l'exercice du droit de grâce, l'initiative en matière de révision constitutionnelle, etc.

La suprématie du Président de la République passe aussi par la pléthore des services placés sous sa houlette et aussi des collaborateurs qui l'entourent. De quoi attiser la fureur des frondeurs qui dénoncent parfois un cabinet pléthorique, mais inefficace et budgétivore. Certains divers

¹¹ L'article premier de la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 dispose : «La révision n'est définitive que si le projet, la proposition ou la pétition est approuvée par référendum sur convocation du Président de la République».

organes de presse y voient un Gouvernement parallèle¹², parce qu'au fait chaque département ministériel trouve un service à la Présidence qui rivalise avec lui et qui parfois marche sur ses platebandes.

Désordre, cacophonie, les raisons de ce dysfonctionnement et ce chevauchement des services sont multiples : récompenser des amis de lutte de longue date, méfiance voilée vis-à-vis des membres du Gouvernement alors jugés parfois très technocrates, souci de contourner la procédure administrative normale, etc. Le règne de Joseph Kabila a connu des conseillers tout puissants et dont l'influence faisait donc ombrage à la fonction même du Chef de Gouvernement. C'est le cas d'Augustin Katumba Mwanke cataloguée par la presse comme « l'homme qui murmurait aux oreilles du Président »¹³.

Par ailleurs, au fil des années, les constitutionnalistes ont construit la théorie du domaine réservé pour montrer le déséquilibre des fonctions entre le Président de la République et le Premier Ministre. D'après Louis Favoreu, « Cette théorie a été exposée par Jacques Chaban-Delmas en 1959 devant les assises de l'UNR à Bordeaux. Pour celui qui était alors le Président de l'Assemblée nationale, le Chef de l'État devait, dans la nouvelle conception de son rôle, limiter son champ d'intervention à un « domaine réservé » constitué des affaires étrangères, de la Défense nationale... Le reste serait alors, sauf exception ponctuelle, de la compétence du Premier Ministre. En quelque sorte, pour reprendre une autre formule de l'époque, le Président s'occuperait de la France et le Premier Ministre des Français... »¹⁴

La théorie du domaine réservé pourrait être inférée de certains articles de la Constitution congolaise de 2006. C'est le cas de l'article 69 qui fait du Président de la République le représentant de la nation congolaise. Au

¹² O. LIFFRAN, *Le gouvernement parallèle des conseillers spéciaux de Tshisekedi*, 05 février 2021. Bien disponible sur ce site suivant : <https://www.africaintelligence.fr/afrique-centrale/2021/02/05/le-gouvernement-parallele-des-conseillers-speciaux-de-tshisekedi.109638337-ar2>, consulté le 26 décembre 2022.

¹³ JEUNE AFRIQUE, *RDC : Augustin Katumba Mwanke, l'homme qui murmurait à l'oreille de Kabila*, 27 février 2012. <https://www.jeuneafrique.com/142761/politique/rdc-augustin-katumba-mwanke-l-homme-qui-murmurait-l-oreille-de-kabila/>, consulté le 06 novembre 2021.

¹⁴ L. FAVOREU et alii, *Op. Cit.*, p.774.

niveau interne, ce titre de représentant de la nation lui confère des attributs de garant de la cohésion nationale, il est au-dessus de tous les clivages à caractère ethnique ou tribal. À l'extérieur du pays, il veille au respect des intérêts du pays ainsi qu'à asseoir son prestige au sein du concert des nations.

C'est dans cette même lancée que les deux articles 204 et 215 lui confèrent les prérogatives de négocier et de signer les traités et les accords internationaux au bénéfice de l'État congolais. Ce rôle de représentant de la nation s'incarne différemment et dépend des humeurs des Présidents. Si Joseph Kabila était plutôt réputé pour son silence et son introversion, son successeur, Félix Tshisekedi, c'est plutôt quelqu'un d'extraverti. Cela peut s'observer par ces multiples voyages à l'extérieur du pays dans le souci de trouver des contacts et investisseurs, mais aussi celui de restaurer les relations bilatérales et multilatérales crispées sous le règne de Joseph Kabila. Une autre facette de la théorie du domaine réservé réside dans les larges pouvoirs conférés au Président dans le domaine de la Défense nationale et des armées. Pendant que l'article 83 fait de lui le Commandant suprême des forces armées, l'article 86, quant à lui, lui reconnaît la prérogative de déclarer la guerre encadrée par des conditions qui font collaborer d'autres institutions.

1.2. Infériorisation du Gouvernement et effacement du Premier Ministre

En République Démocratique du Congo, le Président de la République est une vedette. Son personnage fascine et intrigue. Sa popularité fait de lui un personnage incontournable de l'actualité politique. À côté de lui, un Premier Ministre tapi dans l'ombre, un technocrate relégué aux tâches de bureau, jouant de temps en temps l'arbitre pour régler des querelles bénignes entre ministres. On peut bel et bien se demander la recette miracle qui fait du Président de la République un personnage si indispensable, si incontournable, alors que le Premier Ministre, cheville ouvrière du Gouvernement, reste un personnage méconnaissable. Seuls ceux qui sont donc entichés de l'actualité politique du pays le connaissent tous.

Plusieurs facteurs peuvent être soulevés pour justifier ce contraste bigarré. L'histoire politique nous renseigne que le pays n'a connu que 5 Chefs de l'État. Quant aux Premiers Ministres, ils sont légion. Mobutu les

changeait, les virait, les révoquait au gré des conjonctures sociales et de ses caprices. Il existe ceux-là qui ont même fait à peine une semaine aux commandes du Gouvernement. Parfois pour les déchoir, un acte officiel n'était absolument pas nécessaire¹⁵. Un simple silence suffisait. L'histoire tumultueuse du pays a connu des situations où parfois il n'y avait même pas de Premier Ministre. Il ressort davantage de ce qui précède qu'alors que la fonction du Président est relativement stable et tend à se consolider dans la durée, celle du Premier Ministre est volatile, instable et banalisée. A la longue, il s'est observé une démystification de la fonction, voire sa banalisation. Un autre facteur qui pourrait justifier l'effacement du Premier Ministre en RDC, c'est la sous médiatisation de sa fonction.

Contrairement au Président de la République dont les faits et gestes sont constamment relayés dans les médias, le Premier Ministre apparaît très rarement à la télévision, tient peu voire ne tient pas de conférences de presse. Il se déplace très rarement à l'intérieur du pays et les voyages officiels à l'extérieur du pays sont tout simplement inexistantes. Il est cloisonné dans ses bureaux à Kinshasa pendant que le Président sillonne les coins et recoins du pays ou brille par sa présence aux sommets et conférences internationaux.

L'infériorisation du Premier Ministre au profit du Président de la République n'est pas qu'une particularité congolaise. En France, « le Président de la Cinquième République considère que le Premier Ministre doit dans les circonstances normales lui être complètement inféodé ; ce qui en réalité est un paradoxe puisque bon nombre d'actes du Chef de l'État doivent être contresignés par le Premier Ministre et le cas échéant par les ministres responsables »¹⁶.

Cette infériorisation, loin d'être dans le dessein du Constituant de 2006, me semble plutôt être la résultante d'un dérèglement institutionnel issu des habitudes qui, à force de répétition et d'acceptation tacite, se sont hissés au rang des pratiques constitutionnelles. Cependant, cette supériorité du

¹⁵ Pour une compréhension plus approfondie de cette période de l'histoire politique de la République Démocratique du Congo, lire N. NZEREKA MUGHENDI, *Les déterminants de la paix et de la guerre au Congo-Zaïre*, Bruxelles, Peter Lang AG, 2011, 394 p.

¹⁶ H. G. NGAMENI, *Op. Cit.*, p. 73.

Président de la République semble aussi se justifier dans le fait qu'il est la seule personnalité politique qui a toute l'étendue du territoire national pour circonscription électorale.

Tout en admettant que le Président de la République jouit des pouvoirs importants, il ne faudrait pas passer sous silence le fait que la plupart des ordonnances qu'il signe dans l'exercice des prérogatives constitutionnelles qui lui sont reconnues, doivent être endossées par le Premier Ministre *via* le mécanisme du contreseing. D'ailleurs, si l'on se réfère à l'article 91 de la Constitution de 2006, c'est ce dernier qui incarne la politique de la nation qu'il définit en concertation avec le Président de la République et dont il assume la responsabilité. La formule « en concertation » implique des rapports d'égalité et non de subordination et pourrait bien être remplacée par « conjointement », « à parts égales ». Les alinéas qui suivent tendent d'ailleurs à mettre en relief la figure du Premier Ministre. C'est ainsi qu'il est dit qu'il conduit seul la politique de la nation. Quant aux alinéas 3 et 4, ils postulent que « la défense, la sécurité et les affaires étrangères sont des domaines de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement. Le Gouvernement dispose de l'administration publique, des Forces armées, de la Police nationale et des services de sécurité », ils viennent battre en brèche la théorie du domaine réservé développée par les chantres de la suprématie présidentielle.

Toutefois, cette réaffirmation de la puissance du Gouvernement est plus textuelle et difficile à concrétiser dans la pratique et plus particulièrement en temps de coïncidence majoritaire. Car en cette période, le Président a les coudées franches pour nommer un Premier Ministre loyal et en qui il s'identifie. C'est aussi ce que pensait Pompidou en lançant cette phrase mythique : « Les futurs Présidents de la République, quels qu'ils soient, seront conduits à choisir comme Premier Ministre des hommes qui leur soient étroitement liés, sur le plan non seulement politique, mais intellectuel et personnel, et dont ils n'aient jamais à redouter... la concurrence »¹⁷.

¹⁷B. VINCENT, *La réelle mais fragile prééminence présidentielle sous la V^e République*, 13 février 2009. <https://www.lextenso-etudiant.fr/articles-%C3%A0-la-une/la-r%C3%A9elle-mais-fragile-pr%C3%A9%C3%A9minence-pr%C3%A9sidentielle-sous-la-ver%C3%A9publique>, consulté le 16 novembre 2021.

L'intervention du Président de la République dans la nomination et la cessation des fonctions du Premier Ministre accule ce dernier à une fonction de subordonné ou de simple collaborateur. Dans ce cas, le contreseing est vidé de toute sa substance, la plupart des ordonnances du Président pouvant même s'en passer. Au fait, il est difficile de remettre en question une décision du Président de la République même dans les cas où elle empiète sur les prérogatives du Gouvernement quand on sait qu'il peut mettre fin aux fonctions de tous les membres du Gouvernement sans avoir à s'expliquer. Quant au Conseil des ministres censé être un espace de libre expression, de définition et de recadrage de concert de la politique nationale, la pratique en a fait un simple comité d'agents aux ordres du Président de la République et dont le rôle se limite à entériner et exécuter servilement la volonté du Chef de l'État.

C'est également ce que reconnaissent Jean Gicquel et Éric Gicquel avec une dose de sarcasme : « Quant aux ministres, juxtaposés les uns par rapport aux autres, cultivant l'humilité, ils gèrent leur département respectif un peu à la manière des chefs de service, sans participer à la détermination de la politique nationale, apanage du Chef de l'État »¹⁸.

Par ailleurs, il convient de mentionner que dans le contexte congolais, le Président de la République est le véritable chef du parti ou de la famille politique qui gouverne. L'opinion a développé une tournure acrobatique pour déguiser l'ascendance que certains gouvernants exercent sur les partis politiques en inventant le vocable d'« autorité morale ». L'autorité morale est cette personne qui textuellement ne participe pas directement à la gestion du parti, mais qui, au fond, influence la structure et les choix politiques du parti. Joseph Kabila est l'autorité morale du Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD) ainsi que de la mouvance politique Front commun pour le Changement (FCC). Dans ces situations de personnification du parti, le Premier Ministre et les autres ministres doivent avant tout leur loyauté au Président de la République qui s'avère être aussi leur « boss » au sein du parti. Le Premier Ministre ainsi que la

¹⁸J. GICQUEL et J. E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 2005, Paris, Montchrestien, p. 338.

kyrielle des membres qui composent le Gouvernement se sentent plus redevables à l'égard du Président de la République que vis-à-vis de l'État.

Il convient cependant de mettre un bémol en disant que les rapports entre le Président de la République et le Premier Ministre dépendent aussi de la personnalité de ce dernier. Si certains acceptent sans rechigner de s'effacer devant la fonction présidentielle, d'autres par contre prennent de l'initiative et parviennent non sans peine à s'émanciper de la tutelle du Président de la République. C'est le cas d'Adolphe Muzito, Premier Ministre de 2008 à 2012 sous Joseph Kabila, qui, par une série des réformes visant la transformation des entreprises publiques, le désengagement et la privatisation de certaines entreprises du portefeuille, s'est construit une certaine autonomie vis-à-vis du Président de la République. On ne peut pas passer sous cap le personnage de Matata Ponyo, Premier Ministre de 2014-2016, qui s'est construit une réputation qui parfois faisait ombrage à la figure du Chef de l'État.

Il y a lieu de noter que c'est sous l'impulsion de ce Premier Ministre rodé aux finances et à la macroéconomie que la RDC a frôlé pour la première fois de son histoire une croissance économique à deux chiffres et que la bancarisation de la paie des fonctionnaires de l'État a été effective. Il avait initié une réunion hebdomadaire dénommée « *troïka* stratégique » qui réunissait le Chef du Gouvernement avec les responsables du budget et des finances et dont le but était le suivi de la situation économique du pays¹⁹. La sur médiatisation des comptes rendus de ces réunions en a fait un Conseil des ministres *bis*.

2. Cohabitation et affirmation du rôle du Premier Ministre

En République Démocratique du Congo, on n'a pas coutume de dire les mots qui fâchent. Les politiciens, l'opinion ou la presse préfèrent user d'euphémismes, des tournures acrobatiques qui rendent l'expression plus acceptable. C'est ainsi, plutôt que de dire que le Président s'est cabré au pouvoir en violation grave de la loi fondamentale, l'ingénierie linguistique

¹⁹T. KIBANGULA, « RDC : Les cinq points à retenir du Gouvernement Matata », in *Jeune Afrique*, le 09 décembre 2004. <https://www.jeuneafrique.com/37985/politique/rdc-les-5-points-retenir-du-gouvernement-matata-2/>, consulté le 24 Novembre 2021.

congolaise a inventé de toute pièce le vocable « glissement ». Plusieurs autres concepts au contenu juridique parfois flou ont ainsi pris corps. On peut citer dans la foulée : « Gouvernement de concertation », « Gouvernement d'union nationale », « aménagement constitutionnel », etc. Actuellement, le concept en vogue est indubitablement celui de Gouvernement de coalition, ou de coalition politique tout court.

Pourtant, les élections législatives organisées en 2019 et couplées aux présidentielles ont complètement défiguré le paysage politique congolais. Pour la première fois de son histoire, la RDC a fait l'expérience de la cohabitation, c'est-à-dire la discordance entre un Président élu au suffrage universel direct et une majorité parlementaire qui lui est réfractaire. Le Chef de l'État se voit ainsi affubler du statut constitutionnel de Président de la République et celui de chef de file de l'opposition politique. L'organisation concomitante des élections législatives et présidentielles n'a pas su éviter l'avènement de la cohabitation.

Une majorité parlementaire favorable est l'ingrédient indispensable à la primauté présidentielle et sans laquelle le Président de la République perd son statut de décideur et d'acteur incontournable de la vie politique. Au fait, pour être plus précis, « le Président de la République, même élu au suffrage universel direct... ne peut espérer exercer une Présidence prééminente qu'à la condition de bénéficier d'un franc soutien d'une majorité législative. Une majorité législative indisciplinée ou relative l'expose à l'impuissance ou à l'inertie »²⁰.

Dans un pays comme la RDC où l'opinion s'est habituée à voir des Présidents de la République se comportant comme des monarques sans couronne, la cohabitation tend à restreindre fermement les prérogatives du Président de la République, le cloisonnant à ses compétences propres. On assiste donc plutôt à un glissement lent, mais non poussé vers un régime parlementaire, le Président ressemblant à la couronne britannique, cantonné à un rôle protocolaire et au statut d'arbitre. C'est peut-être ce qui a poussé

²⁰<https://www.lextenso-etudiant.fr/articles-%C3%A0-la-une/la-r%C3%A9elle-mais-fragile-pr%C3%A9minence-pr%C3%A9sidentielle-sous-la-ve-r%C3%A9publique>

une bonne frange de l'opinion à cataloguer l'actuel Président de la République de « pantin et marionnette au service de l'ancien Président ».

Tout compte fait, la cohabitation ou la coalition-empruntant le mot que lui préfèrent les politiciens congolais- a pour conséquence de réduire à l'essentiel la fonction présidentielle (2.1), dans une perspective de revalorisation du rôle du Premier Ministre (2.2).

2.1. La fonction présidentielle réduite à l'essentiel

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la cohabitation suppose un antagonisme entre le Président de la République et les majorités parlementaires. Dans cette lancée, les élections de 2019 vont astreindre le Président de la République à tenir compte de la volonté du souverain primaire exprimée lors des législatives. Dans le concret, « le Président devra accepter qu'une équipe gouvernementale, dont l'objectif avoué est de remettre en cause les politiques présidentielles, prenne en charge la direction des affaires de l'État »²¹. Jean Massot va même un peu loin en qualifiant la cohabitation d'une spoliation du pouvoir présidentiel au profit du Premier Ministre²². Cette confiscation des prérogatives parlementaires résulte de l'impossibilité pour le Président de faire adopter par l'entremise du Parlement des lois destinées à mettre en œuvre son programme ou sa politique.

La cohabitation consensuelle en RDC a montré la prévalence de la négociation et des compromis comme modes de gouvernance. Le Président de la République doit sans cesse recourir aux techniques de négociation pour composer avec un Premier Ministre devenu puissant du fait d'une majorité parlementaire qui est acquise à sa cause. C'est dans ce sens que le Président de la République a multiplié beaucoup de conciliabules tantôt avec le Premier Ministre²³, tantôt avec l'ancien Chef de l'État Joseph

²¹ T. KIBANGULA, *Art. Cit.*, p. 38.

²² J. MASSOT, *Alternance et cohabitation sous la V^{ème} République*, Paris, La documentation Française, 1997, p. 16.

²³ E. ISANGO, *Le Premier Ministre Ilunga veut rappeler au Président Tshisekedi que certains actes présidentiels exigent son accord*, VOA Afrique, le 23 juillet 2020. Vu sur <https://www.voaafrique.com/a/col%C3%A8re-du-premier-ministre-pour-des-ordonnances-du-pr%C3%A9sident-publi%C3%A9es-sans-son-contresein/5511944.html>.

Kabila qui, en raison de l'ascendance qu'il exerce sur les familles politiques dominantes au sein du Parlement, continue à avoir un mot à dire sur l'orientation qu'il convient de donner à la politique nationale ainsi que sur la recherche des solutions aux crises que génère ce mariage *sui generis* entre deux adversaires politiques de longue date. Le Président n'est plus donc cette orbite autour de qui tout doit graviter comme aux temps glorieux de Joseph Kabila (2006-2018). Il doit accepter une flottaison du pouvoir vers des forces centrifuges.

Il s'observe ainsi une dyarchie qui n'est pas sans générer rivalités, compétition et vives tensions, chacun de deux adversaires tendant à faire porter le chapeau de la mauvaise gouvernance ou de la crispation à l'autre. Si en périodes de coïncidence majoritaire, il est fréquent que le Président de la République empiète sur les prérogatives constitutionnelles du Gouvernement, pendant la cohabitation il se voit réduit à ne pouvoir signer que quatre types d'ordonnances de façon vraiment autonome et sans avoir à négocier avec le Premier Ministre. C'est en tout cas que ce qu'insinue l'alinéa 4 de l'article 79 de la Constitution qui postule que : « Les ordonnances du Président de la République autres que celles prévues aux articles 78 alinéa premier, 80, 84 et 143 sont contresignées par le Premier Ministre ».

Ainsi donc, en période de coïncidence majoritaire, le Président de la République a les coudées franches pour nommer le Premier Ministre ainsi que les autres membres du Gouvernement ; lors de la cohabitation, le Président a les mains liées. Il doit nommer un Premier Ministre ainsi que les membres du Gouvernement lui présentés par les diverses forces politiques majoritaires au parlement. Le Président se voit également dépouillé de ses prérogatives de mettre fin aux différentes fonctions du Premier Ministre ou des membres du Gouvernement *motu proprio*. D'ailleurs, les membres du Gouvernement se sentent plus redevables à leurs familles politiques, partant l'autorité morale, qu'envers le Président de la République qui ne peut brandir à leur encontre la menace de la révocation.

Craignant de se voir assigné une fonction réduite à la portion congrue comme l'investiture des Gouverneurs des provinces (confer l'article 80),

ou l'élévation aux grades dans les ordres nationaux (article 143), le Président de la République Félix Tshisekedi a préféré passer un *deal* secret avec son prédécesseur, qui est aussi autorité morale de la majorité parlementaire, dans le but d'obtenir un assouplissement de la cohabitation. Si dans les faits, l'opinion préfère parler de Gouvernement de coalition, dans la pratique, on voit plutôt un recours aux mécanismes de la cohabitation. Parce qu'au fait, le Président compose avec un Gouvernement dominé par les ministres issus de la plateforme dominante au Parlement et en prime qui tiennent les rênes de plusieurs ministères régaliens comme la Défense, la Justice ou les Finances. Quant à l'administration, elle demeure sous la coupe du Premier Ministre et de la famille politique de l'ancien Président dont les membres se sont vus promus aux commandes des entreprises publiques et aussi des établissements étatiques.

Avec la cohabitation, même le domaine réservé se trouve écorné. Si le Président Félix Tshisekedi semble avoir une mainmise sur les affaires étrangères, à en juger par la reprise de la coopération bilatérale entre la RDC et les USA (États Unis d'Amérique), la réouverture de la maison Schengen à Kinshasa ou les moult promesses d'investissement faites par les bailleurs des fonds étrangers, la défense, cependant, reste dominée par l'influence des officiers qui prêtent allégeance à l'ancien Chef de l'État.

En plus, pour ce qui est des attributions dont l'exercice nécessite le contreseing du Premier Ministre, l'étau semble se resserrer sur ce Président désireux de satisfaire ses promesses de campagne, mais qui n'a pas la maîtrise des moyens logistiques et législatifs pour asseoir son programme. On l'a vu avec les récentes nominations effectuées par lui au sein de l'appareil judiciaire et militaire. En effet, le Président a profité de l'absence du Premier Ministre pour faire contresigner ses ordonnances par un ministre de son obédience assurant l'intérim. Ce qui n'a pas été sans susciter de frictions dans le cas de ses alliés, en même temps adversaires politiques, qui ont soutenu *mordicus* que l'intérim n'emporte pas la latitude de contresigner en lieu et place du Premier Ministre.

2.2. La revalorisation du rôle du Premier Ministre

La cohabitation, écrivait Antoine Xavier Fournier, est le moment béni des Premiers Ministres²⁴. Ces derniers profitent de la légitimité du Parlement pour asseoir leur autonomie vis-à-vis des Présidents de la République. Dans la plupart des cas, « le Premier Ministre peut jouir, sans contrainte, de ses prérogatives constitutionnelles et ainsi acquérir une autonomie dans ses rapports avec le Chef de l'État...Durant cette période, le Gouvernement en profite donc pour mettre en œuvre un programme politique qui va à l'encontre des orientations du Président, sans que ce dernier ne puisse s'y objecter »²⁵.

C'est ainsi que sur les épineuses questions de la défense ou des affaires étrangères, domaines sur lesquels le Président exerce des fortes prérogatives en temps de concordance majoritaires, il doit désormais composer avec le Chef du Gouvernement. Parlant des affaires étrangères, on a vu en RDC des diplomates étrangers s'entretenir avec l'ancien Chef de l'État, Joseph Kabila sur des questions brûlantes intéressant aussi bien les affaires internes qu'externes. Ceci tend à corroborer l'hypothèse d'après laquelle ce dernier, représenté officiellement par le Premier Ministre, continue d'être un acteur clé dans la mise en œuvre de la politique nationale.

On ne pourrait passer sous silence l'article 214 qui dispose : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités et accords relatifs aux organisations internationales et au règlement des conflits internationaux, ceux qui engagent les finances publiques, ceux qui modifient les dispositions législatives, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent échange et adjonction de territoire ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi... ». Il en résulte donc que le Président de la République ne peut s'aventurer de conclure des accords sans l'aval du Premier Ministre, parce que celui-ci pourrait simplement souffler à la

²⁴B. FRANÇOIS, « Le déséquilibre présidentieliste », in B. FRANÇOIS (éd.), *Le régime politique de la V^e République*, Paris, La Découverte, 2011, p. 70.

²⁵ B. FRANÇOIS, *Op. Cit.*, p. 70.

majorité parlementaire, qui lui est d'office docile, de ne pas les ratifier. C'est aussi ce que vient étayer l'exposé des motifs de la constitution de 2006 qui note : « Les affaires étrangères, la défense et la sécurité, autrefois domaines réservés du Chef de l'État, sont devenus des domaines de collaboration ».

Par ailleurs, au niveau interne, on a vu que la dyarchie profite plus au Premier Ministre dans la mesure où pour nommer les hauts fonctionnaires de l'administration publique, les directeurs généraux et présidents des conseils d'administration au sein des entreprises publiques et établissements publics, le camp du Premier Ministre a su tirer son épingle du jeu en s'arrogeant la quasi-totalité des postes-clés. Le Président de la République a même vu son autorité mise mal en point lorsque le Gouvernement s'était abstenu de donner suite à ses ordonnances nommant alors certaines personnalités de la Société nationale des chemins de fer et de la Générale des carrières et des mines. Il a fallu attendre une année pour que les personnalités nommées soient notifiées.

En somme, comme le souligne si bien Louis Favoreu, « dans cette situation, le seul véritable contrepoids à la suprématie du Premier Ministre dans le domaine des affaires intérieures, n'est pas le Chef de l'État, mais bien plutôt le Conseil constitutionnel à travers le contrôle de constitutionnalité des lois qu'il exerce sur saisine de la minorité parlementaire »²⁶.

Conclusion

Traiter du fonctionnement des régimes politiques en RDC est une tâche ardue et de longue haleine. Les pratiques constitutionnelles auxquelles recourent si constamment les dirigeants et qui ont tendance à se cristalliser avec le temps au point de se muer en coutume constitutionnelle ont tendance à dénaturer le régime original consacré par le constituant primaire. Aucune constitution ne définit expressément le régime institué.

Toutefois, l'analyse de la façon dont le pouvoir est réparti entre différents organes, couplée aux mécanismes de collaboration entre eux

²⁶ L. FAVOREU et al., *Op. Cit.*, p. 754.

nous poussent à soutenir que le Constituant de 2006 a instauré un régime hybride ou mieux encore de type semi-présidentiel. Si en période de concordance majoritaire, la prééminence du Président de la République au sein de l'Exécutif est manifeste, l'évolution des rapports pendant la première expérience de la cohabitation montre plutôt un équilibre avec une tendance de la revalorisation de la figure du Premier Ministre longtemps resté dans l'ombre des Présidents de la République aux ambitions parfois tentaculaires.

Bibliographie

- BAKANDEJA WA MBUNGU, G., *La nouvelle constitution de la République démocratique du Congo : sources et innovations*, draft de la Conférence du Réseau africain de droit constitutionnel sur Promouvoir le constitutionnalisme en Afrique, Nairobi, 2007. disponible sur le site suivant : <https://anclradc.org.za/sites/default/files/La%20Nouvelle%20Constitution%20de%20La%20Republique%20Democratique%20du%20Congo%20by%20Bakandeja%20wa%20Mpungu.pdf>.
- BUJAKERA TSHIAMALA, S., « RDC : Félix Tshisekedi, 100 jours sans faire oublier Joseph Kabila », in *Jeune Afrique*, 6 mai 2019 disponible sur ce site suivant : <https://www.jeuneafrique.com/771507/politique/rdc-felix-tshisekedi-100-jours-sans-faire-oublier-joseph-kabila/>
- FAVOREU, L. et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2019,
- FOURNIER, A.X., *Analyse critique de la cohabitation sous la Ve République : bilan et perspectives*, Université du Québec à Montréal, mémoire de maîtrise, 2007. <https://archipel.uqam.ca/4739/1/M9950.pdf>.
- FRANÇOIS, B., « Le déséquilibre présidentiel », in B. FRANÇOIS éd., *Le régime politique de la V^e République*, Paris, La Découverte, 2011.
- GICQUEL, J. et GICQUEL, J.E., *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2005.
- GUEYE, B., « La démocratie en Afrique, succès et résistances », in *Pouvoirs*, 129, 2019, pp.13-21. Disponible sur ce site : <https://www.revue-pouvoirs.fr/La-democratie-en-Afrique-succes-et.html>
- HOURQUEBIE, F., « Quel statut constitutionnel pour le chef d'État africain ? Entre principes théoriques et pratique du pouvoir », in *Afrique contemporaine*, 242, pp.73-86. Disponible sur ce site : <https://www.afrique-contemporaine.info/articles/2012-2-quel-statut-constitutionnel-pour-le-chef-de-l-etat-africain/>
- JEUNE AFRIQUE, RDC : Augustin Katumba Mwanke, l'homme qui murmurait à l'oreille de Kabila, 27 février 2012, disponible sur ce site suivant :

- « <https://www.jeuneafrique.com/142761/politique/rdc-augustin-katumba-mwanke-l-homme-qui-murmurait-l-oreille-de-kabila/>
- KIBANGULA, T., « RDC : les cinq points à retenir du gouvernement Matata », in *Jeune Afrique*, 09 décembre 2014, disponible sur ce site suivant : <https://www.jeuneafrique.com/37985/politique/rdc-les-5-points-retenir-du-gouvernement-matata-2/>
- MANANGOU, V., « Le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », in *Revue française de droit constitutionnel*, 103, e26-e53, 2015 <https://doi.org/10.3917/rfdc.103.0792>.
- MASSOT, J., *Alternance et cohabitation sous la V^{ème} République*, Paris, La documentation Française, 1997.
- MOUAQUIT, M., *La notion de régime semi-présidentiel et la distinction des régimes parlementaires et des régimes présidentiels*, Mémoire de DEA, Science politique, PARIS I, 1997, information disponible sur le site suivant : <http://concoursfpt.o.c.f.unblog.fr/files/2007/06/lepdrdanslesregimesparlementairesbirepresentatifseuropeens1.pdf>
- MUHINDO MALONGA, T., *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale et droit constitutionnel congolais*, Butembo, Presses Universitaires du Graben - Centre de recherche interdisciplinaire du Graben (PUG-CRIG), 2008, 640 pages.
- NGAMENI, H.B., « Le dérèglement institutionnel de la cinquième république au niveau du pouvoir exécutif », in *Revue juridique de l'Ouest*, n°3, 2016, pp. 67-81. <https://doi.org/10.3406/juro.2016.4879>.
- NZEREKA MUGENDI, N., *Les déterminants de la paix et de la guerre au Congo-Zaïre*, Bruxelles, Peter Lang AG, 2011, 394 p.
- VINCENT, B., *La réelle mais fragile prééminence présidentielle sous la V^e République*, le 13 février 2019, <https://www.lextenso-etudiant.fr/articles-%C3%A0-la-une/la-r%C3%A9elle-mais-fragile-pr%C3%A9%C3%A9minence-pr%C3%A9sidentielle-sous-la-ve-r%C3%A9publique>.