

Caporalisation des institutions étatiques sous la troisième République en République démocratique du Congo : analyse des mécanismes institutionnels et perspective

par Danilo Kibatondo Mayamba

Résumé

Cette étude analyse les mécanismes institutionnels de la caporalisation des institutions étatiques sous la Troisième République en République démocratique du Congo. Il part du décalage entre les garanties constitutionnelles d'autonomie institutionnelle et certaines pratiques politiques observées depuis 2006. La caporalisation est appréhendée comme un processus d'inféodation et de subordination progressive du fonctionnement des institutions politiques (Parlement, Gouvernement et Cours et Tribunaux) à l'influence d'un pouvoir politique dominant (l'institution président de la République). L'étude mobilise le néo-institutionnalisme, l'analyse systémique et l'analyse stratégique afin d'articuler règles formelles, pratiques institutionnelles et stratégies des acteurs. Elle identifie trois mécanismes majeurs : l'exercice extensif des prérogatives présidentielles à l'égard du Gouvernement, leur interprétation politico-institutionnelle dans les rapports avec le Parlement et leur mobilisation stratégique dans le domaine judiciaire. L'analyse montre que ce phénomène résulte moins des seules normes constitutionnelles que de leur mise en œuvre, des rapports de force et des pratiques d'allégeance politique. La décaporalisation apparaît dès lors comme un processus de rééquilibrage institutionnel. Elle suppose le renforcement des contre-pouvoirs, l'encadrement effectif du pouvoir présidentiel et la consolidation de la culture institutionnelle et de l'État de droit. L'étude souligne enfin que

la pérennité de ces réformes dépend de l'effectivité des garanties juridiques autant que de la transformation des pratiques politiques et administratives.

Mots clés : Pouvoir politique, Caporalisation, Institution étatique, Analyse, Mécanisme institutionnels, Perspective et Réforme.

Abstract

This study analyzes the institutional mechanisms of the caporalization of state institutions under the Third Republic in the Democratic Republic of the Congo. It starts from the gap between constitutional guarantees of institutional autonomy and certain political practices observed since 2006. Caporalization is understood as a process of progressive subordination and political dependency of the functioning of political institutions (Parliament, Government, and Courts and Tribunals) on the influence of a dominant political power, namely the institution of the President of the Republic. The study draws on neo-institutionalism, systems analysis, and strategic analysis to examine the interaction between formal rules, institutional practices, and actors' strategies. It identifies three major mechanisms: the extensive exercise of presidential powers vis-à-vis the Government, the politico-institutional broad interpretation of certain presidential powers in relations with Parliament, and the strategic mobilization of constitutional powers in the judicial sphere. The analysis shows that this phenomenon stems less from constitutional provisions themselves than from their implementation, power relations, and practices of political allegiance. Decaporalization is therefore understood as a process of institutional rebalancing. It requires strengthening institutional checks and balances, effectively constraining presidential power, and consolidating institutional culture and the rule of law. The study finally emphasizes that the sustainability of these reforms depends as much on the effectiveness of legal safeguards as on the transformation of political and administrative practices.

Introduction

Sans être exhaustif, les institutions peuvent être entendues comme l'ensemble des règles, mécanismes et dispositifs qui structurent les interactions au sein d'une société politique. Elles renvoient à la fois aux règles qui encadrent l'exercice du pouvoir et aux organes chargés de leur mise en œuvre. Pour Douglass C. North (1990), elles sont les règles du jeu dans une société et comprennent les contraintes formelles et informelles qui encadrent les comportements des acteurs. Cette conception permet de comprendre que les institutions ne sont pas de simples structures juridiques ou administratives : elles organisent l'exercice du pouvoir, orientent les comportements des acteurs et contribuent à la stabilité du système politique. Leur fonctionnement régulier suppose ainsi le respect des règles qui déterminent les compétences de chaque institution et garantissent leur autonomie. Par contre, lorsque ces règles sont affaiblies, contournées ou subordonnées à des intérêts politiques, les institutions perdent progressivement leur capacité à exercer leurs fonctions, conformément à la vocation constitutionnelle qui leur sont assignées.

Cette question revêt une importance particulière dans les États africains, où la construction de l'État moderne a souvent été confrontée à la personnalisation du pouvoir, au clientélisme politique et à l'instrumentalisation des institutions publiques. En République démocratique du Congo, l'histoire politique depuis l'accession à l'indépendance le 30 juin 1960 demeure marquée par des expériences de concentration du pouvoir et de domination institutionnelle. Sous la Deuxième République, l'instauration du Mouvement populaire de la Révolution comme parti-État avait notamment contribué à la centralisation du pouvoir politique et à la réduction de l'autonomie des institutions publiques. Cette trajectoire historique permet de comprendre certaines permanences des pratiques politiques dans le fonctionnement contemporain de l'État congolais.

Après avoir connu les quatre phases de la Transition (1990-2006) relevées par Kabuya Lumona Sando, l'avènement de la

Troisième République a doté la République démocratique du Congo d'un nouveau cadre institutionnel avec l'adoption de la Constitution du 18 février 2006. (Kabuya, 2011). À partir de cette nouvelle architecture constitutionnelle, le pays instaure un nouvel ordre politique fondé, notamment sur la séparation des pouvoirs dans un régime semi-présidentiel. L'article 68 de la Constitution identifie les institutions de la République, tandis que l'article 149 consacre l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Le cadre constitutionnel apparaît ainsi conçu pour prévenir la concentration excessive du pouvoir et garantir l'autonomie fonctionnelle des différentes institutions politiques.

Cependant, l'existence de cadre constitutionnel ne garantit pas nécessairement l'effectivité pratique. Comme le relève Omasombo Tshonda, l'expérience de la Troisième République demeure marquée par des pratiques d'instrumentalisation politique des institutions, susceptibles de renforcer la centralité de l'autorité présidentielle. La pratique institutionnelle congolaise révèle une tension entre, d'une part, l'autonomie juridiquement reconnue aux institutions et, d'autre part, les rapports politiques qui peuvent conditionner leur fonctionnement effectif. Cette tension se manifeste notamment dans les relations entre l'institution Président de la République, le Parlement, le Gouvernement, les Cours et Tribunaux ainsi que certains organes de l'administration publique (Omasombo, 2010).

C'est dans cet écart entre la normalité institutionnelle consacrée par les textes et l'anormalité observée dans les pratiques que se situe la caporalisation des institutions étatiques, en général, et en particulier les institutions politiques centrales. En effet, dans le contexte de cette étude la caporalisation est appréhendée comme un processus par lequel des institutions juridiquement autonomes établies par la Constitution voient leur fonctionnement progressivement soumis à l'influence, à la direction ou au contrôle d'un pouvoir politique dominant (Président de la République). Elle ne renvoie donc pas uniquement à une concentration juridique des compétences, plutôt aux pratiques

politiques et aux rapports de pouvoir susceptibles de réduire leur réelle autonomie.

Ainsi, l'analyse de la caporalisation des institutions étatiques peut être éclairée par le néo-institutionnalisme historique. Cette approche considère que le fonctionnement des institutions formellement établies est influencé par les institutions informelles (partis politiques, les composantes de la société civile), les pratiques politiques des acteurs au pouvoir sont des reproductions d'un héritage historique, mais également les institutions s'inscrivent ainsi dans une histoire et peuvent être progressivement transformées par les pratiques politiques sans que leurs règles formelles soient nécessairement modifiées, (Hall et Soskice, 2001). Cette perspective permet de comprendre la caporalisation comme un processus institutionnel qui peut se consolider progressivement à travers la répétition de certaines pratiques de pouvoir.

A cet effet, la présente étude s'intéresse aux mécanismes institutionnels qui rendent possible la caporalisation des institutions étatiques sous la Troisième République. Il ne s'agit pas de reprendre l'ensemble des dimensions abordées dans une étude plus large du pouvoir politique congolais, mais de concentrer l'analyse sur les mécanismes à travers lesquels l'autonomie des institutions (Parlement, Gouvernement et Cours et tribunaux) peut être affectée. L'objectif est également d'identifier les perspectives susceptibles de restaurer l'équilibre institutionnel, de renforcer l'autonomie de ces institutions politiques et de consolider l'État de droit. Dès lors, la question fondamentale qui oriente cette réflexion est la suivante : Dans quelle mesure les mécanismes institutionnels favorisent-ils la caporalisation des institutions politiques par le Président de la République sous la Troisième République en RDC, et quelles réformes permettraient de renforcer leur autonomie et de consolider l'État de droit ?

Pour répondre à cette interrogation, l'étude mobilise une double approche méthodologique. La méthode systémique, inspirée de David Easton, permet de considérer l'État comme un système composé d'éléments interdépendants dont les interactions influencent le

fonctionnement de l'ensemble. En d'autres termes, les institutions politique, législative, exécutive et judiciaire ne sont pas analysées isolément, mais comme des composantes d'un système institutionnel plus large. La caporalisation est dès lors envisagée comme un phénomène susceptible d'affecter les relations entre ces différentes composantes et, par conséquent, l'équilibre général du système institutionnel, (Easton, 1953).

Pour enrichir et approfondir la réflexion, cette approche est secondée par l'analyse stratégique de Michel Crozier et Erhard Friedberg, qui permet de placer les acteurs au centre de l'analyse. « Cette méthode considère les organisations comme des construits sociaux au sein desquels les acteurs disposent de ressources, poursuivent des objectifs et développent des stratégies dans un contexte marqué par des relations de pouvoir et des zones d'incertitude », (Crozier & Friedberg, 1977). Appliquée au contexte congolais, cette approche permet d'examiner les stratégies des acteurs politiques et institutionnels ainsi que les ressources mobilisées pour influencer le fonctionnement des institutions publiques. Les données mobilisées sont principalement issues de la documentation juridique, institutionnelle et scientifique, complétée par l'analyse documentaire, l'analyse de contenu et l'observation directe, conformément à la démarche retenue dans cette recherche. Outre l'introduction et la conclusion, l'étude s'articule essentiellement autour de deux points spécifiques. Le premier analyse les mécanismes institutionnels de la caporalisation des institutions étatiques sous la Troisième République en République démocratique du Congo. Le second examine les perspectives de réforme institutionnelle susceptibles de renforcer l'autonomie des institutions publiques et de consolider l'État de droit.

1. Analyse des mécanismes institutionnels de la caporalisation des institutions étatiques sous la Troisième République

Avant de dégager les mécanismes institutionnels de la caporalisation des institutions étatiques, rappelons toutefois qu'il s'agit

d'une analyse croisée la Constitution du 18 février 2006 et la pratique institutionnelle observée sous la Troisième République où l'exercice des compétences constitutionnelles apparaît, dans certaines circonstances, dépasser leur finalité initiale pour servir des objectifs relatifs à la consolidation du pouvoir politique. Ainsi, cette assertion met en exergue trois procédés complémentaires des mécanismes institutionnels de caporalisation, à savoir : l'exercice extensif des prérogatives constitutionnelles du Président de la République à l'égard du Gouvernement, l'interprétation extensive de certaines prérogatives constitutionnelles du Président de la République dans la pratique institutionnelle sur le Parlement et la mobilisation stratégique des compétences constitutionnelles reconnues au chef de l'État à l'égard des Cours et Tribunaux.

1.1. L'exercice extensif des prérogatives constitutionnelles du Président de la République à l'égard du Gouvernement

Conformément à la Constitution du 18 février 2006, la République démocratique du Congo est régie par un régime semi-présidentiel ou mixte, caractérisé par la coexistence d'un Président de la République et d'un Gouvernement dirigé par un Premier ministre. Dans cette architecture institutionnelle, le Président de la République est le garant de la Constitution, de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, tandis que le Gouvernement conduit la politique de la Nation sous la direction du Premier ministre (RDC, 2006, Art. 69 et 99). Sous la Troisième République, l'exercice de certaines prérogatives constitutionnelles reconnues au Président de la République s'est progressivement accompagné d'une influence croissante sur l'action gouvernementale. Lorsque ces prérogatives font l'objet d'un exercice extensif, elles sont susceptibles de renforcer la prééminence du Président de la République au sein du pouvoir exécutif, contribuant ainsi à accroître sa centralité dans la conduite de l'action gouvernementale.

Sur le plan constitutionnel, plusieurs dispositions confèrent au Président de la République une place prépondérante dans le

fonctionnement du pouvoir exécutif. L'article 69 de la Constitution du 18 février 2006 lui attribue la mission de veiller au respect de la Constitution, d'assurer, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État (RDC, 2006). Dans l'article 78 de la Constitution, le Président de la République nomme le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire et met fin à ses fonctions dans les conditions prévues par la Constitution (RDC, 2006, art. 78). Il peut également présider le Conseil des ministres lorsqu'il le juge nécessaire et exerce d'importantes compétences dans les domaines diplomatique, militaire et sécuritaire (RDC, 2006, arts. 79, 81, 83 et 85).

Cependant, la pratique institutionnelle sous la Troisième République révèle que l'exercice de ces prérogatives a parfois fait l'objet d'une interprétation extensive, conduisant à un renforcement de la prééminence présidentielle dans la conduite de l'action gouvernementale. Cette évolution s'est manifestée par une interprétation extensive des compétences présidentielles dans les rapports avec le Gouvernement. Sous la présidence de Joseph Kabila, les grandes orientations de l'action gouvernementale ont été largement associées à la vision politique du Chef de l'État. Dans la pratique institutionnelle, plusieurs gouvernements successifs ont été perçus comme mettant principalement en œuvre les orientations définies au niveau de la Présidence de la République, ce qui témoignait d'une forte prééminence présidentielle dans la conduite des affaires publiques. Cette configuration institutionnelle peut s'expliquer par le contexte politique de l'époque, marqué par des crises politiques récurrentes, la recherche de la stabilité institutionnelle, la gestion des coalitions gouvernementales ainsi que les contraintes propres à la consolidation d'une jeune démocratie en République démocratique du Congo.

En 2006 par exemple, la Constitution prévoyait l'élection du Président de la République au scrutin majoritaire à deux tours. À l'issue du premier tour, aucun candidat n'ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, un second tour opposa Joseph Kabila à Jean-Pierre Bemba. Afin de consolider sa base politique et d'assurer sa victoire

électorale, Joseph Kabila conclut plusieurs alliances avec des forces politiques regroupées au sein de l'Alliance de la majorité présidentielle (AMP). Cette coalition lui permet de disposer d'une majorité parlementaire, laquelle facilita la nomination d'Antoine Gizenga Fundji au poste de Premier ministre, puis, après la démission de celui-ci, d'Adolphe Muzito, au cours de la législature 2006-2011.

Au cours de la législature 2011-2018, Joseph Kabila nomma successivement Augustin Matata Ponyo, Samy Badibanga et Bruno Tshibala aux fonctions de Premier ministre (La primature, 2026). Ces différentes nominations sont intervenues dans des contextes politiques particuliers, marqués par la recomposition des alliances, les négociations entre la majorité présidentielle et certains acteurs de l'opposition ainsi que les accords politiques conclus en vue de préserver la stabilité des institutions. Dans plusieurs cas, le choix du Premier ministre a davantage répondu à des considérations politiques qu'à la seule logique de la majorité parlementaire, traduisant ainsi la forte influence exercée par le Président de la République dans la désignation du chef du Gouvernement. Certes, la procédure de nomination des membres du Gouvernement est encadrée par la Constitution. Toutefois, dans la pratique politique, les nominations résultant de recompositions de majorités, de ralliements politiques ou de logiques de recomposition des coalitions ont parfois favorisé l'émergence d'une relation de dépendance politique entre certains membres du Gouvernement et le Président de la République.

L'accession de Félix Tshisekedi à la magistrature suprême n'a pas fondamentalement modifié cette dynamique institutionnelle. Certes, au début de son premier mandat, l'existence de la coalition FCC-CACH limitait sa marge de manœuvre politique en raison de la prédominance du Front commun pour le Congo (FCC) au Parlement et au Gouvernement. Toutefois, la rupture de cette coalition à la fin de l'année 2020, suivie de la mise en place de l'Union sacrée de la Nation, a considérablement renforcé la position politique du Président de la République. Cette nouvelle configuration institutionnelle lui a permis d'exercer une influence accrue sur la formation et l'orientation de

l'action gouvernementale, renforçant davantage la prééminence de l'institution Président de la République au sein du pouvoir exécutif. Le 26 avril 2022, le Président de la République, Félix Tshisekedi, a nommé Jean-Michel Sama Lukonde Kyenge Premier ministre, à la suite de la reconfiguration de la majorité parlementaire consécutive à la mise en place de l'Union sacrée de la Nation (La primature, 2026).

Cette nouvelle majorité a permis au Chef de l'État d'exercer une influence plus importante sur la composition et l'orientation du Gouvernement. Par la suite, au début de son second mandat, le Président de la République a nommé, le 12 juin 2024, Judith Suminwa Tuluka aux fonctions de Première ministre. Sous ces deux gouvernements successifs, la pratique institutionnelle a été marquée par une forte prééminence du Président de la République dans la conduite de l'action gouvernementale. La mobilisation stratégique de certaines prérogatives constitutionnelles reconnues au Président de la République s'est traduite par un recours accru à son intervention dans la définition des grandes orientations politiques et dans la coordination de l'action de l'Exécutif.

Une illustration de cette pratique peut être observée dans la gestion de l'état de siège instauré, à partir du mois de mai 2021, dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu. Si cette mesure a été prise conformément aux dispositions de la Constitution et à la législation en vigueur, sa mise en œuvre a été caractérisée par une implication particulièrement importante de la Présidence de la République dans la définition des orientations stratégiques ainsi que dans la coordination des actions conduites par les autorités militaires et sécuritaires (RDC, 2021). En définitive, l'exercice extensif des prérogatives constitutionnelles du Président de la République à l'égard du Gouvernement constitue l'un des principaux mécanismes institutionnels de la caporalisation de l'institution Gouvernement sous la Troisième République. Bien qu'il trouve son fondement dans les compétences reconnues au Chef de l'État par la Constitution, sa mise en œuvre repose également sur une interprétation extensive et sur une

mobilisation stratégique de ces prérogatives dans la pratique institutionnelle.

1.2. L'interprétation extensive des prérogatives constitutionnelles du Président de la République sur le Parlement

Il importe de préciser que dans le contexte de cette étude, l'interprétation extensive ne renvoie pas à l'interprétation juridictionnelle de la Constitution, qui relève de la Cour constitutionnelle, mais à la lecture politico-institutionnelle extensive que les Présidents de la République donnent à certaines dispositions constitutionnelles dans leur pratique institutionnelle. La Constitution du 18 février 2006 consacre le principe de la séparation des pouvoirs en reconnaissant au Parlement une autonomie organique et fonctionnelle dans l'exercice du pouvoir législatif et du contrôle de l'action gouvernementale. Toutefois, elle confère également au Président de la République plusieurs prérogatives lui permettant d'entretenir des rapports institutionnels avec le Parlement.

En vertu de l'article 69 et des autres dispositions pertinentes de la Constitution de 2006, le Président de la République, en sa qualité de Chef de l'État, représente la Nation, veille au respect de la Constitution et assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions ainsi que la continuité de l'État (RDC, 2006, Art. 69). A ces attributions s'ajoutent notamment le pouvoir de promulguer les lois, de demander une nouvelle délibération avant leur promulgation, d'adresser des messages aux deux Chambres, de convoquer des sessions extraordinaires dans les conditions prévues par la Constitution et, en cas de crise persistante entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, de prononcer la dissolution de cette dernière après les consultations constitutionnellement requises (RDC, 2006, arts. 77, 116, 140 et 148).

Sous la présidence de Joseph Kabila, ces dispositions ont fait l'objet d'une lecture politico-institutionnelle extensive. En effet, la mission d'arbitrage reconnue au Président de la République a progressivement été comprise, dans la pratique institutionnelle, comme

lui permettant d'exercer une influence importante sur le fonctionnement du Parlement ainsi que sur les rapports entre les institutions politiques. Cette lecture s'est développée dans un contexte marqué par la consolidation de l'Alliance de la Majorité Présidentielle (AMP), puis de la Majorité Présidentielle (MP), qui disposaient d'une majorité confortable au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat. En effet, la convergence entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire a favorisé une interprétation selon laquelle le Président de la République, en sa qualité de garant du fonctionnement régulier des institutions, pouvait impulser les principales orientations du travail parlementaire tout en conservant formellement le respect des mécanismes prévus par la Constitution (Omasombo, 2009).

Cette lecture politico-institutionnelle extensive s'est manifestée lors de l'examen de plusieurs réformes législatives majeures, parmi lesquelles la révision de la loi électorale de 2015. Bien que la procédure législative soit demeurée conforme aux prescriptions constitutionnelles, les travaux parlementaires ont largement bénéficié de l'appui de la majorité présidentielle, permettant l'adoption des projets soutenus par l'Exécutif malgré les contestations exprimées par une partie de l'opposition politique et de la société civile. Sans remettre en cause la compétence normative du Parlement, cette pratique a renforcé la prééminence politique de l'institution Président de la République dans l'orientation du processus législatif.

Sous la présidence de Félix Tshisekedi, cette lecture politico-institutionnelle des prérogatives présidentielles a connu une évolution particulière. Durant la période de la coalition FCC-CACH, la majorité parlementaire dominée par le Front Commun pour le Congo limitait considérablement la capacité d'influence du Chef de l'État sur le Parlement. À la suite de l'éclatement de cette coalition et de la création de l'Union sacrée de la Nation en décembre 2020, une nouvelle majorité parlementaire fut constituée. Cette évolution s'est notamment traduite par l'élection de nouveaux bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat composés majoritairement de personnalités favorables aux

orientations politiques du Chef de l'État. Ainsi, sans qu'aucune révision de la Constitution n'intervienne, la pratique institutionnelle sous la Troisième République a consacré une lecture plus large des prérogatives présidentielles dans les rapports entre l'Exécutif et le Parlement. Cette évolution constitue ainsi l'un des mécanismes institutionnels de la caporalisation étudiés dans le présent travail, en ce qu'elle procède d'une lecture politico-institutionnelle extensive des prérogatives constitutionnelles reconnues à l'institution Président de la République dans ses rapports avec le Parlement.

1.3. La mobilisation des prérogatives constitutionnelles du Président de la République sur les Cours et Tribunaux

La mobilisation stratégique des prérogatives constitutionnelles constitue le troisième mécanisme institutionnel permettant d'appréhender la caporalisation des institutions étatiques sous la Troisième République. Elle renvoie à l'utilisation, dans un contexte politique déterminé, des compétences que la Constitution reconnaît au Président de la République en matière d'organisation et de fonctionnement du pouvoir judiciaire. Il ne s'agit pas d'un exercice arbitraire de l'autorité présidentielle, mais de la manière dont certaines prérogatives sont mobilisées afin d'influencer indirectement l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les juridictions. Ainsi, la stratégie ne réside pas dans l'existence des compétences elles-mêmes, mais dans les circonstances et les finalités de leur mise en œuvre.

Contrairement à l'exercice extensif et à l'interprétation extensive des prérogatives constitutionnelles, qui procède d'une lecture plus large de leur portée, la mobilisation stratégique se caractérise par le choix du moment, du contexte et des circonstances dans lesquels ces prérogatives sont mises en œuvre afin d'atteindre un objectif politique déterminé. Dans cette perspective, les pouvoirs constitutionnels ne sont pas seulement exercés conformément au texte fondamental, mais également mobilisés comme des instruments de régulation des rapports entre les institutions de l'État.

Sur le plan constitutionnel, l'article 149 de la Constitution de 18 février 2006 dispose que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif et qu'il est dévolu aux Cours et Tribunaux. Toutefois, la Constitution attribue également au Président de la République plusieurs prérogatives en rapport avec le fonctionnement de la justice. En sa qualité de garant du fonctionnement régulier des institutions, le Président de la République signe notamment, les ordonnances portant nomination, promotion, mise à la retraite, révocation et, le cas échéant, réintégration des magistrats sur la proposition du Conseil supérieur de la magistrature, conformément aux articles 82 et 152 de la Constitution. Il dispose également du droit de grâce prévu à l'article 87.

Sous la présidence de Joseph Kabila, ces prérogatives constitutionnelles ont été mobilisées dans un contexte marqué par d'importantes réformes du système judiciaire, notamment la création de la Cour constitutionnelle en 2015, (RDC, 2006, Arts. 157 à 169). Ces dispositions constitutionnelles ont été complétées par la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013, portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle (RDC, 2013). Conformément à cette architecture institutionnelle, le Président de la République a désigné trois juges, le Conseil supérieur de la magistrature trois autres, tandis que les trois derniers ont été désignés par le Parlement, conformément au principe de la répartition tripartite prévu à l'article 158 de la Constitution.

Au-delà du respect des procédures constitutionnelles, ces nominations sont intervenues dans un contexte politique où la recomposition des hautes juridictions revêtait une importance particulière pour le fonctionnement des institutions, ce qui explique qu'elles aient été analysées par une partie de la doctrine comme une mobilisation stratégique des prérogatives présidentielles. Dans la même logique de la mobilisation stratégique des prérogatives constitutionnelles du Président de la République, le Conseil d'État, la Cour de cassation et plusieurs ordonnances présidentielles portant

nomination ou permutation des magistrats sont intervenues afin d'accompagner cette nouvelle organisation judiciaire. Cette pratique a suscité des interrogations doctrinales quant à la perception de l'indépendance de la Cour constitutionnelle. À cet égard, Evariste Boshab observe que les juges désignés par le Président de la République peuvent susciter une perception de proximité politique avec le pouvoir exécutif (Boshab, 2013).

Sous la présidence de Félix Tshisekedi, la mobilisation stratégique des prérogatives présidentielles s'est poursuivie à travers la signature de plusieurs ordonnances relatives aux nominations des magistrats, à la composition des hautes juridictions et au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Le 17 juillet 2020, le Président de la République a signé plusieurs ordonnances portant nomination et affectation des magistrats, contresignées par le Vice-Premier ministre, ministre de l'Intérieur et de la Sécurité. Selon les autorités congolaises, ces ordonnances s'inscrivaient dans une dynamique de renforcement de l'indépendance de la justice et de modernisation du pouvoir judiciaire (Tshibwabwa, 2021). Ces décisions sont intervenues dans un contexte marqué par la recomposition des rapports entre les institutions de l'État et par la volonté affichée de renforcer la gouvernance judiciaire et la lutte contre la corruption. Elles ont également accompagné les transformations politiques consécutives à la mise en place de l'Union sacrée de la Nation.

Ainsi, la mobilisation stratégique des prérogatives constitutionnelles en matière judiciaire ne résulte pas d'une extension des compétences du Président de la République, mais du choix du moment et du contexte dans lesquels ces compétences sont exercées. Cette pratique constitue ainsi l'un des mécanismes institutionnels de la caporalisation analysée dans le présent travail, en ce qu'elle démontre que les prérogatives constitutionnelles du Président de la République peuvent être mobilisées, dans un contexte politique donné, afin d'influencer l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les

Cours et Tribunaux, sans qu'il soit nécessaire d'étendre formellement ses compétences constitutionnelles.

2. Perspectives de réforme institutionnelle face à la caporalisation

Toute étude d'envergure ne saurait se limiter au constat des dysfonctionnements observés ; elle doit également s'inscrire dans une démarche de recherche de solutions susceptibles d'améliorer la réalité étudiée. Ainsi, l'analyse des mécanismes de caporalisation qui affectent le fonctionnement des institutions de l'État en République démocratique du Congo, nécessite l'identification de pistes de réforme vitale et essentielle à la consolidation de la démocratie, au renforcement de capacité fonctionnelle des institutions de l'État de droit et à l'amélioration de la gouvernance publique. Les perspectives envisagées à ce niveau de réflexion, s'inscrivent dans cette dynamique et visent à restaurer l'autonomie, l'équilibre, l'efficacité et la responsabilité des institutions de la République.

Ces perspectives de réforme ne peuvent être projetées sous un angle exclusivement juridique ou institutionnel. Elles doivent également prendre en considération les dimensions politique, administrative, culturelle, éthique et de culture politique, dans la mesure où la persistance de ce phénomène implique certaines insuffisances du cadre institutionnel que des pratiques, comportements et représentations des acteurs politiques et administratifs. D'où, la décaporalisation apparaît un processus multidimensionnel qui conditionne ou exige, à la fois, l'amélioration des mécanismes d'encadrement du pouvoir, la consolidation des contre-pouvoirs, la professionnalisation de l'administration publique, la promotion d'une culture politique favorable au respect des institutions ainsi que le renforcement de l'éthique publique.

Cette perception oriente les réformes proposées autour de trois axes prioritaires et complémentaires : le renforcement de l'autonomie et des contre-pouvoirs institutionnels, l'encadrement institutionnel du pouvoir présidentiel, ainsi que la consolidation de la culture

institutionnelle et de l'État de droit. Ces différentes orientations tendent, en définitive, à substituer à une logique de personnalisation et d'allégeance au pouvoir une logique d'institutionnalisation, de responsabilité et de respect des règles démocratiques.

Toute étude d'envergure résulte d'angoisse existentielle de solutions pour le changement. L'analyse des mécanismes institutionnels qui engendre le dysfonctionnement sur le fonctionnement des institutions de l'État en République démocratique du Congo, nécessite de pistes de solutions indispensables pour la consolidation de la démocratie et de respect de principe de l'État de droit. C'est ainsi, les perspectives envisagées résultent des aspects divers notamment, juridique, sociologique, politique et psychologique afin d'améliorer le fonctionnement des institutions de la République.

2.1. Le renforcement de l'autonomie et des contre-pouvoirs institutionnels

Le renforcement de l'autonomie des institutions étatiques constitue une condition essentielle de la lutte contre la caporalisation. En effet, l'existence d'institutions juridiquement distinctes ne suffit pas à garantir leur indépendance effective si, dans la pratique, leurs décisions, leur fonctionnement ou l'exercice de leurs compétences demeurent fortement tributaires d'un centre de pouvoir dominant. Dans la perspective néo-institutionnaliste de Douglass North, les institutions peuvent être appréhendées comme les règles et contraintes qui structurent les interactions entre les acteurs ; leur efficacité dépend toutefois de la manière dont ces règles sont effectivement appliquées et respectées (North, 1990). Dans le contexte congolais, l'enjeu consiste à faire correspondre davantage l'organisation juridique des pouvoirs avec leur fonctionnement réel, afin que le Parlement, le Gouvernement et les Cours et Tribunaux puissent exercer leurs compétences sans dépendance politique excessive.

A cet égard, le renforcement du Parlement comme contre-pouvoir apparaît prioritaire. La Constitution du 18 février 2006 confère au Parlement une double fonction législative et de contrôle de l'action

gouvernementale. Or, comme l'a montré l'analyse des mécanismes de caporalisation, la domination d'une majorité parlementaire politiquement alignée sur le Président de la République peut réduire, dans certaines circonstances, la portée effective de ces fonctions de contrôle. Le problème n'est donc pas nécessairement la faiblesse des attributions constitutionnelles du Parlement, mais plutôt les conditions politiques dans lesquelles celles-ci sont exercées. Maurice Duverger rappelle que le fonctionnement concret des institutions politiques dépend largement des rapports de forces entre les acteurs et les formations politiques, au-delà de la seule organisation juridique du régime (Duverger, 1980). Il conviendrait dès lors de renforcer l'autonomie fonctionnelle du Parlement, notamment en assurant l'effectivité des mécanismes d'interpellation, de contrôle parlementaire, de commissions d'enquête et d'évaluation de l'action gouvernementale.

Le renforcement des contre-pouvoirs suppose également de préserver l'indépendance effective du pouvoir judiciaire. L'article 149 de la Constitution congolaise consacre l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Toutefois, cette garantie normative doit être accompagnée de mécanismes institutionnels permettant aux magistrats et aux juridictions d'exercer leurs fonctions à l'abri des influences politiques. Dans cette perspective, la transparence des procédures relatives à la carrière des magistrats, la consolidation de l'autonomie fonctionnelle et institutionnelle du Conseil supérieur de la magistrature et la protection des juridictions contre les interventions extérieures constituent des garanties importantes. L'indépendance judiciaire ne devrait donc pas être envisagée comme une simple proclamation constitutionnelle, mais comme une exigence fonctionnelle permettant à la justice de jouer pleinement son rôle de contre-pouvoir.

Enfin, l'autonomie institutionnelle doit s'étendre au Gouvernement, afin de préserver l'équilibre au sein de l'Exécutif. La Constitution établit une répartition des compétences entre le Président de la République et le Gouvernement, où ce dernier est chargé de

conduire la politique de la Nation, étant responsable devant l'Assemblée nationale. Or, la présidentialisation du fonctionnement politique peut conduire à une concentration de fait de la décision publique autour du Chef de l'État. Cette analyse rejoint celle de Poguntke et Webb, pour lesquels la présidentialisation peut résulter non seulement des règles constitutionnelles, mais également de l'évolution des pratiques politiques et du renforcement de la centralité du leadership présidentiel (Poguntke et Webb, 2005). Il importe dès lors de consolider la collégialité gouvernementale et de garantir au Premier ministre et aux membres du Gouvernement la capacité d'exercer leurs compétences constitutionnelles dans le respect des normes définies par le cadre institutionnel.

En définitive, le renforcement de l'autonomie et des contre-pouvoirs institutionnels ne vise pas à instaurer une opposition systématique au Président de la République, mais à rétablir les conditions d'un équilibre fonctionnel entre les institutions. À cet effet, la réforme vise à privilégier une logique de complémentarité institutionnelle, de contrôle réciproque et de responsabilité, afin de réduire les risques de caporalisation et de renforcer durablement l'État de droit en République démocratique du Congo.

2.2. L'encadrement institutionnel du pouvoir présidentiel

Dans le souci de lutter contre la caporalisation des institutions étatiques en République démocratique du Congo, l'encadrement des prérogatives constitutionnelles du président de la République constitue l'une des solutions majeures. Cette démarche sensible ne consiste pas à remettre en cause la fonction présidentielle, qui occupe une place importante dans l'architecture constitutionnelle de la Troisième République, mais à empêcher que l'étendue de ses compétences et la centralité de son leadership ne se transforment en une concentration excessive du pouvoir politique. Dans un État de droit, la fonction présidentielle doit s'exercer dans les limites fixées par la Constitution et sous le contrôle effectif des autres institutions. Comme le souligne Montesquieu, c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; d'où la nécessité que « le pouvoir arrête

le pouvoir » (Montesquieu, 1979). Cette exigence demeure particulièrement importante dans le contexte de la République démocratique du Congo, où la personnalisation du pouvoir s'avère un facteur favorisant la subordination des institutions constitutionnellement autonomes à la volonté du chef de l'État.

Conformément à la Constitution du 18 février 2006, le Président de la République est le chef de l'État, mais il n'exerce pas seul l'ensemble du pouvoir exécutif. L'article 91 dispose que le Gouvernement définit, en concertation avec le Président de la République, la politique de la Nation et en assume la responsabilité devant l'Assemblée nationale. De même, l'article 100 confère au Parlement la mission de légiférer et de contrôler le Gouvernement. Le principe de séparation des pouvoirs implique ainsi que l'autorité présidentielle ne puisse absorber les compétences attribuées aux autres institutions. En outre, le Président de la République est soumis à la Constitution et aux lois de la République, dans le respect du principe de l'État de droit (RDC, 2006, arts. 67, 74, 91 et 100). L'enjeu de la réforme est donc moins de modifier radicalement l'architecture constitutionnelle que de garantir l'effectivité des limites juridiques qui encadrent l'exercice du pouvoir présidentiel.

Toutefois, l'existence formelle de ces mécanismes ne suffit pas à garantir leur effectivité. L'encadrement institutionnel du pouvoir présidentiel suppose dès lors que les mécanismes de contrôle prévus par la Constitution puissent être exercés de manière effective. Il ne suffit donc pas de répartir juridiquement les compétences entre les institutions ; encore faut-il garantir les conditions permettant de contrôler l'exercice du pouvoir présidentiel et d'en prévenir les éventuels excès. Dans cette perspective, l'enjeu de la décaporalisation réside moins dans la limitation abstraite des compétences présidentielles que dans l'effectivité des mécanismes destinés à en encadrer l'exercice.

À cet égard, la compréhension des institutions ne se réduisent pas aux règles formelles. Elles comprennent également les contraintes et pratiques qui structurent les interactions et orientent le comportement

des acteurs politiques. Dès lors, la limitation du pouvoir présidentiel ne peut être envisagée uniquement sous l'angle d'une révision des textes constitutionnels. Elle doit également passer par l'effectivité des mécanismes de contrôle parlementaire et juridictionnel, la transparence des procédures de nomination aux fonctions publiques et la consolidation des organes constitutionnels de régulation. La logique recherchée est celle d'un pouvoir présidentiel fort dans ses compétences constitutionnelles, mais limité dans son exercice par des mécanismes institutionnels de contrôle et de responsabilité.

Dans cette perspective, l'encadrement institutionnel devrait notamment renforcer les mécanismes permettant de vérifier la conformité de l'action présidentielle à la Constitution, préciser les conditions d'exercice des prérogatives présidentielles et garantir l'effectivité des mécanismes de responsabilité prévus par l'ordre constitutionnel. Il devrait également limiter les possibilités d'utilisation des ressources administratives et institutionnelles au profit d'intérêts politiques particuliers. Une telle orientation rejoint l'approche de Robert Dahl selon laquelle la démocratie suppose non seulement l'existence d'élections, mais également la participation effective des institutions et des acteurs politiques à la détermination des décisions collectives (Dahl, 1998). L'effectivité de cette participation constitue ainsi une garantie contre la concentration excessive du pouvoir politique.

En définitive, l'encadrement institutionnel du pouvoir présidentiel ne vise donc pas l'affaiblissement de la fonction présidentielle, mais l'effectivité de son encadrement constitutionnel. Il s'agit de faire en sorte que l'autorité du Président de la République demeure compatible avec la séparation des pouvoirs, la responsabilité institutionnelle et l'autonomie des contre-pouvoirs. Dans le contexte de la RDC, cette démarche constitue une condition essentielle de la consolidation de l'État de droit et de la prévention de la caporalisation des institutions étatiques.

2.3. La consolidation de la culture institutionnelle et de l'État de droit

C'est l'importance du néo-institutionnalisme historique de Douglass North dans cette réflexion qui permet de comprendre que les institutions ne se réduisent pas aux règles formelles. Elles comprennent également les contraintes qui structurent les interactions humaines et orientent le comportement des acteurs (North, 1990, p. 3). Les pratiques administratives, la neutralité de l'administration, le mérite, la continuité du service public et l'intériorisation des normes institutionnelles. La transparence des nominations aux fonctions publiques, le respect du principe de mérite dans l'administration, la neutralité des agents publics et la limitation de l'utilisation des ressources administratives à des fins politiques constituent, à cet égard, des garanties importantes. L'administration publique ne devrait pas être considérée comme un prolongement de l'autorité politique, mais comme un instrument permanent de l'État, soumis aux exigences de neutralité, de compétence et de continuité du service public.

Au-delà des garanties juridiques et institutionnelles, l'encadrement du pouvoir présidentiel comporte également une dimension liée à la culture politique, sachant bien que la limitation juridique du pouvoir politique demeure fragile lorsque les acteurs politiques développent une conception personnalisée de l'autorité et privilégient l'allégeance au détenteur du pouvoir au détriment de la loyauté envers les institutions. D'où, la décaporalisation des institutions étatiques suppose dès lors une évolution des comportements politiques, fondée sur l'acceptation du pluralisme, du contrôle, de la contradiction institutionnelle et de l'alternance. Dans cette perspective, la culture politique doit progressivement passer d'une logique de personnalisation et d'allégeance à une logique d'institutionnalisation du pouvoir. Cette évolution est évidente dans la mesure où la démocratie ne repose pas uniquement sur des règles constitutionnelles, mais aussi sur des comportements et des attitudes favorables au fonctionnement des institutions démocratiques (Almond et Verba, 1963).

La consolidation de la culture institutionnelle comporte également une dimension éthique dans le sens où, l'encadrement institutionnel du pouvoir présidentiel ne saurait être pleinement effectif sans une exigence de probité morale, d'intégrité et de responsabilité dans l'exercice des fonctions publiques. Ainsi donc, il est impérieux que les détenteurs de l'autorité publique agissent dans l'intérêt général et non en fonction d'intérêts personnels, partisans ou clientélistes. La promotion de l'éthique publique implique ainsi de renforcer les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts, de lutte contre la corruption et de reddition des comptes. Donc, l'éthique publique vient de compléter les garanties juridiques et institutionnelles dans les perspectives en agissant sur les comportements des acteurs qui mettent en œuvre les règles constitutionnelles. En définitive, la décaporalisation des institutions ne peut reposer sur les seules garanties juridiques. Elle suppose également une culture institutionnelle fondée sur le respect de la Constitution, la reconnaissance de la légitimité des contre-pouvoirs, la neutralité de l'administration, la responsabilité des acteurs publics et l'attachement à l'intérêt général. L'objectif n'est donc pas d'affaiblir la fonction présidentielle, mais de favoriser une conception institutionnalisée du pouvoir, dans laquelle l'autorité du Président de la République s'exerce dans le respect des limites constitutionnelles et des principes de l'État de droit.

Conclusion

Au terme de cette réflexion consacrée à la caporalisation des institutions étatiques sous la Troisième République en République démocratique du Congo, il ressort que l'existence d'un cadre constitutionnel fondé sur la séparation des pouvoirs, l'autonomie des institutions et l'indépendance du pouvoir judiciaire ne garantit pas, à elle seule, l'équilibre du fonctionnement institutionnel. Malgré les garanties consacrées par la Constitution du 18 février 2006, la pratique institutionnelle révèle un décalage entre les normes formelles et les conditions concrètes d'exercice du pouvoir. L'analyse a permis d'identifier trois mécanismes institutionnels majeurs de caporalisation :

l'exercice extensif des prérogatives présidentielles à l'égard du Gouvernement, l'interprétation politico-institutionnelle extensive de certaines prérogatives dans les rapports avec le Parlement et la mobilisation stratégique de compétences présidentielles dans le domaine judiciaire. Ces mécanismes montrent que la caporalisation ne procède pas nécessairement d'une concentration juridiquement explicite du pouvoir, mais de l'articulation entre les règles constitutionnelles, les pratiques politiques et les rapports de force. La personnalisation du pouvoir, les logiques d'allégeance et la convergence entre majorité présidentielle et majorité parlementaire peuvent ainsi affecter l'autonomie effective des institutions sans modification formelle de la Constitution.

Dans cette perspective, le néo-institutionnalisme historique permet de dépasser une lecture exclusivement normative des institutions en mettant en évidence l'importance des pratiques et des comportements des acteurs dans la production des équilibres institutionnels. La question centrale n'est donc pas seulement celle de l'existence des contre-pouvoirs, mais celle de leur capacité effective à exercer leurs compétences de manière autonome, responsable et conforme à leur vocation constitutionnelle. La décaporalisation apparaît dès lors comme un processus de rééquilibrage et de réinstitutionnalisation du pouvoir politique. Elle repose sur trois orientations complémentaires : le renforcement de l'autonomie des institutions et des contre-pouvoirs, l'encadrement effectif de l'exercice du pouvoir présidentiel et la consolidation de la culture institutionnelle et de l'État de droit. Ces réformes doivent s'accompagner d'une évolution des pratiques politiques et administratives, notamment en matière de responsabilité, de neutralité administrative, de mérite, d'éthique publique et de respect du pluralisme. En définitive, la consolidation des institutions en République démocratique du Congo ne saurait résulter de la seule perfection des normes constitutionnelles. Elle exige que les règles soient effectivement appliquées, que les institutions disposent d'une autonomie réelle et que les acteurs acceptent les limites inhérentes à l'exercice du pouvoir. L'enjeu de la décaporalisation n'est

donc pas d'affaiblir l'institution Président de la République, mais de rétablir un ordre institutionnel dans lequel l'autorité présidentielle, comme toute autre autorité publique, s'exerce dans les limites constitutionnelles et sous le contrôle de contre-pouvoirs effectifs. C'est à cette condition que la Constitution du 18 février 2006 pourra pleinement contribuer à la consolidation de l'État de droit, de la démocratie et de la gouvernance institutionnelle en République démocratique du Congo.

Bibliographie

- Almond, G. & Verba, S. (1963). *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, Princeton University Press.
- Boshab, E. (2013). *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la Nation*. Bruxelles, Larcier.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*. Éditions du Seuil.
- Dahl, R. (1998). *On Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- Duverger, M. (1980). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Easton, D. (1953). *The political system: An inquiry into the state of political science*. Alfred A. Knopf.
- Hall, P. A. & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism : the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford university press.
- Kabuya, L.S. (2011). *Manuel de sociologie politique*. Presses Universitaire de Kinshasa.
- La primature. (2026). *Anciens premiers ministres*. Cabinet de la Première Ministre. <https://www.primature.gouv.cd/anciens-premiers-ministres>
- Montesquieu. (1979). *De l'esprit des lois*. Paris, Garnier-Flammarion.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Omasombo T.J. (2010). *Etat et politique en Afrique. Les mutations congolaises*. Tervuren, Musée Royal de l'Afrique Centrale.
- Omasombo, T.J. (2009). *République démocratique du Congo. Gouvernance et vie politique*. Tervuren, Musée royal de l'Afrique centrale, plusieurs éditions.

- Poguntke, T & Webb, P.(dirs.) (2005). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, Oxford University Press.
- République démocratique du Congo (RDC). (2006). *Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution*. Journal officiel de la République démocratique du Congo.
- République démocratique du Congo (RDC). (2013). *Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle*. Journal officiel de la République démocratique du Congo.
<https://leganet.cd/Legislation/Droit%20Judiciaire/LO.13.026.15.10.2013.CC.htm>
- République démocratique du Congo (RDC). (2021). *Ordonnance n° 21/015 du 03 mai 2021 portant proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire de la RDC*. Journal officiel de la République démocratique du Congo. <https://legalrdc.com/2021/05/03/ordonnance-n-21-015-du-03-mai-2021-portant-proclamation-de-letat-de-siege-sur-une-partie-du-territoire-de-la-rdc/>
- Tshibwabwa, J. (2021). *Reinvention de l'Udps, déclin du Fcc, enjeux de pouvoir et refondation de l'Etat. Savoirs, acteurs et structures*. Editions Universitaires Africaines.