

Vingt ans de Constitution en RDC

Comment la pratique du pouvoir a fragilisé l'équilibre institutionnel

Adoptée dans un contexte de sortie de crise, la Constitution du 18 février 2006 devait refonder l'équilibre institutionnel congolais autour d'un régime de type parlementaire et d'une décentralisation ambitieuse. Vingt ans plus tard, la plupart des institutions ont presque été toutes mises en place, mais leur fonctionnement réel s'est progressivement écarté du schéma initial. Le débat quasi permanent sur la révision ou le changement de la Constitution masque souvent l'essentiel : les fragilités observées tiennent moins au texte qu'à la pratique du pouvoir qui en a redessiné les lignes de force. Cette note d'Ebuteli propose une lecture critique de cet écart entre norme constitutionnelle et fonctionnement politique réel.

Auteur
Ebuteli

André Mbata espérait marquer le coup pour les 20 ans de la Constitution du 18 février 2006. Le secrétaire permanent de l'Union sacrée de la nation (USN) a, le temps d'un anniversaire, remis le costume politique au vestiaire pour enfiler celui de directeur exécutif de l'Institut pour la démocratie, la gouvernance, la paix et le développement en Afrique (IDGPA), co-organisateur d'un colloque scientifique consacré au bilan du texte constitutionnel congolais.

Officiellement, il s'agissait de replacer le débat dans un cadre académique, « global et inclusif ». Dans les messages diffusés pour mobiliser autour de l'événement, le ton était lancé : le débat devrait quitter les espaces médiatiques, religieux et politiques ordinaires pour revenir vers un dialogue scientifique.

➡ Transféré

Colloque scientifique du 20^e anniversaire de la Constitution de la RDC le 18 février 2026: Le débat doit quitter les milieux des "communicateurs" et "analystes politiques", la rue, les sauts de mouton, les Tik Toks, les églises et cathédrales, les plateaux des radios et des télévisions, les matinées et autres meetings politiques... Invités sont le public et les spécialistes de tous bords: majorité, opposition, centre, ongs, confessions religieuses...à l'intérieur du pays ou dans la Diaspora. Véritable dialogue scientifique global et inclusif pour faire le bilan des 20 ans de la Constitution et dégager les perspectives...

15:13 ✓

Extrait d'un message partagé par les organisateurs du colloque sur WhatsApp.

La Constitution concentre des reproches qui relèvent souvent moins de son esprit et de sa lettre que de son usage.

Politiquement, l'initiative intervient à un moment où les discussions sur une éventuelle révision ou un changement de la Constitution, portées par le chef de l'État lui-même et plusieurs figures de la majorité, ont été ralenties par la crise sécuritaire dans l'est du pays¹. Le recours au registre scientifique n'est donc pas neutre : il peut aussi servir à baliser, légitimer ou encadrer un débat appelé à revenir au premier plan. Cette situation a déjà été observée par le passé : en 2013, en plein débat sur l'hypothèse d'un troisième mandat de Joseph Kabila, la publication de l'ouvrage *Entre la révision constitutionnelle et l' inanition de la nation* d'Évariste Boshab, professeur d'universités et ancien président de l'Assemblée nationale, avait également été perçue comme une contribution académique inscrite dans un contexte politique sensible.

Vingt ans après l'adoption de la Constitution actuelle, la question centrale reste toutefois moins de savoir s'il faut réécrire le texte que d'examiner ce que l'exercice du pouvoir en a fait dans le fonctionnement concret des institutions.

Cette controverse autour du texte n'est pas nouvelle. Depuis son adoption, la Constitution de 2006 n'a jamais fait l'objet d'un consensus politique plein et entier. Le référendum constitutionnel de décembre 2005 a certes abouti à une large approbation populaire, mais certaines forces d'opposition majeures de l'époque en ont contesté la légitimité autant que le processus. L'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), alors dirigée par Étienne Tshisekedi, devenue depuis parti présidentiel, avait notamment appelé au boycott. Le rapport critique à la Constitution est donc ancien. Il traverse les séquences politiques successives. Depuis lors, la Loi fondamentale évolue dans un climat quasi permanent de mise en cause : appels à la révision, projets de changement, critiques sur son origine, son inspiration ou ses effets supposés sur la stabilité de l'État. Paradoxalement, cette même Constitution a servi de cadre à la reconstruction institutionnelle post-transition, après les ruptures politiques consécutives à la chute du régime de Mobutu Sese Seko et à l'assassinat de Laurent-Désiré Kabila.

Elle est ainsi devenue à la fois point d'appui et cible facile. Tantôt accusée de produire les blocages institutionnels, tantôt jugée insuffisamment appliquée, elle concentre des reproches qui relèvent souvent moins de son esprit et de sa lettre que de son usage. Pour dépasser cette opposition stérile entre défense et rejet du texte, il faut déplacer l'analyse : examiner concrètement comment les mécanismes institutionnels prévus ont fonctionné, ou dysfonctionné, dans la pratique.

Du parlementarisme au présidentielisme de fait

La Constitution de 2006 organise un régime de type parlementaire dans lequel le gouvernement est responsable devant le Parlement, et où ce dernier est censé exercer un contrôle effectif sur l'action de l'exécutif. Sur le papier, l'équilibre est clair. Mais pas vraiment dans les faits. L'expérience des différentes législatures montre plutôt une double tendance : un Parlement de moins en moins incisif dans sa fonction de contrôle, et un Premier ministre dont la marge de manœuvre s'est rétrécie, tandis que le président de la République voit son rôle s'étendre au-delà de ce que prévoit strictement l'économie du texte. Ce basculement ne procède pas d'une révision constitutionnelle formelle, mais d'usages politiques devenus la norme ou encore de la révision informelle de la Constitution.

Deux acteurs passés par le gouvernement décrivent un fonctionnement où la hiérarchie constitutionnelle des actes est parfois court-circuitée dans la chaîne de décision.

¹ Ithiel Batumike, « RDC : la Constitution peut-elle survivre à la guerre ? », publié le 21 février 2025, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/podcasts/rdc-la-constitution-peut-elle-survivre-a-la-guerre>.

Un ancien Premier ministre confie ainsi que, sous la présidence de Joseph Kabila, *«certaines décisions qui nécessitaient le contreseing du Premier ministre étaient rendues publiques avant même que ce dernier n'en soit informé²»*.

À l'ère Tshisekedi, l'épisode du contreseing de juillet 2020 illustre aussi cette situation. Des ordonnances de nomination dans l'armée et la magistrature sont signées par le président et contresignées par le vice-Premier ministre de l'Intérieur, Gilbert Kankonde, alors que le Premier ministre Sylvestre Ilunga Ilunkamba affirme par communiqué³ n'avoir donné ni mandat ni autorisation en ce sens. Il rappelle que le contreseing relève, selon la Constitution, de la compétence du Premier ministre et indique avoir été en mission au moment des faits⁴. L'incident intervient dans un contexte de fortes tensions au sein de la coalition Front commun pour le Congo (FCC)-Cap pour le changement (Cach), quelques mois avant son éclatement.

Mais l'épisode de contreseing ne constitue qu'un symptôme parmi d'autres d'une pratique institutionnelle plus flexible que ne le suggère le texte constitutionnel. L'usage du mécanisme de l'informateur en est une autre illustration. FCC-Cach a constitué une forme de cohabitation déguisée en coalition majoritaire. Elle a offert un terrain propice à une application différenciée des règles constitutionnelles en fonction des rapports de force et des intérêts politiques en présence. Par exemple, l'argument de la lenteur dans la mise en place du gouvernement, souvent attribuée au processus d'identification de la majorité au sein de l'Assemblée nationale, peut paraître recevable sur le plan formel⁵, mais il interroge au regard de la pratique institutionnelle observée.

Au cours de deux mandats du président Tshisekedi, ce processus conduit par un informateur a donné lieu à des usages à géométries variables de la Constitution. En 2019, dans un contexte de fortes contraintes politiques liées à la configuration FCC-Cach, le chef de l'État avait nommé Sylvestre Ilunga Ilunkamba Premier ministre sans recourir préalablement à la désignation d'un informateur, pourtant prévue par la Constitution. Deux ans plus tard, en pleine reconfiguration de la majorité parlementaire, cette procédure a en revanche été suivie, contribuant de facto à cristalliser le basculement de la majorité en faveur du président de la République⁶.

Dans ce deuxième cas, la nomination de l'informateur a pu être perçue non seulement comme un mécanisme d'identification de la majorité, mais aussi comme un levier facilitant sa recomposition, malgré les verrous insérés dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale contre un tel changement en cours de législature⁷. À l'inverse, le retard observé en 2024 dans la mise en place du gouvernement, officiellement lié à l'attente des conclusions de l'informateur, peut alimenter des interrogations sur l'usage politique de cette formalité.

² Entretien téléphonique avec un ancien Premier ministre, le 12 février 2026.

³ Voir le communiqué publié le 21 juillet 2020 par Sylvestre Ilunkamba, alors Premier ministre, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/c873ae31-9849-4f6e-9bbf-3839dd05e0cf>.

⁴ Eddy Isango, « Le Premier ministre Ilunga veut rappeler au président Tshisekedi que certains actes présidentiels exigent son accord », VOA, 22 juillet 2020, disponible sur <https://www.voaafrique.com/a/col%C3%A8re-du-premier-ministre-pour-des-ordonnances-du-pr%C3%A9sident-publi%C3%A9es-sans-son-contreseing/5511944.html>

⁵ Dans d'autres pays, comme en France, la nomination du Premier ministre et de son gouvernement interviennent en amont et la vérification de l'existence d'une majorité les soutenant se fait en aval lors de la présentation de leur programme gouvernemental à l'Assemblée nationale. Une proposition pareille avait d'ailleurs été soutenue par le parti Envol dans sa pétition de révision constitutionnelle en 2019.

⁶ Aymar N. Bisoka et Ithiel Batumike, « République démocratique du Congo » in F. Reyntjens, Chroniques politiques de l'Afrique de Grands lacs 2020, UPA, Antwerpen, 2021, p. 47.

⁷ *Idem*.

Il peut en effet paraître paradoxal que le président, qui s'en était dispensé en 2019 alors qu'il ne disposait pas d'une majorité propre, y recourt avec instance en 2024 dans un contexte de majorité parlementaire plus confortable⁸.

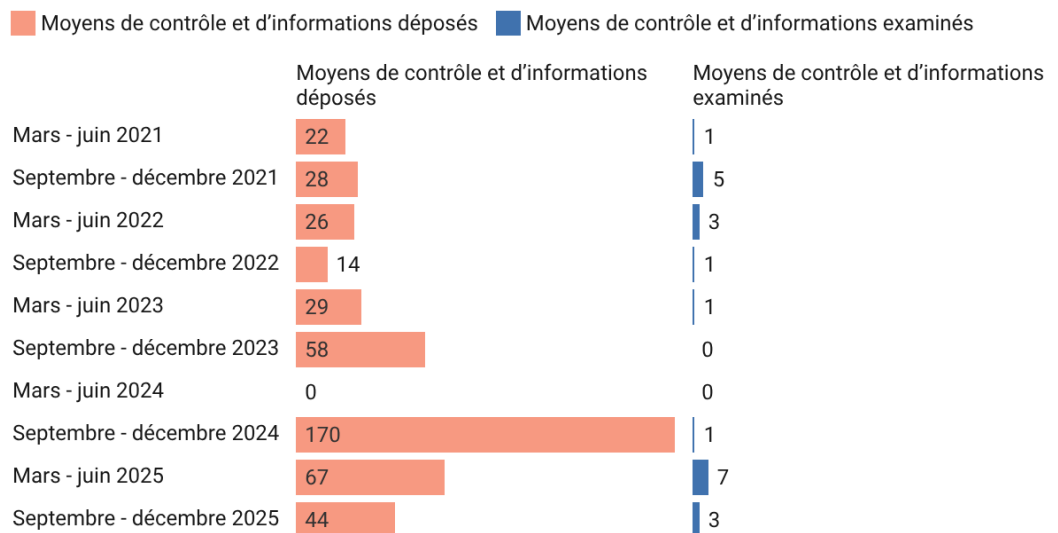
Pris isolément, ces séquences pourraient relever d'un conflit de procédure. Répétés dans des configurations différentes, ils révèlent surtout un glissement plus large : la pratique du pouvoir tend à reconfigurer la répartition des rôles exécutifs, sans modification formelle de la Constitution.

Un contrôle parlementaire rarement activé

La Constitution dote pourtant le Parlement d'outils de contrôle substantiels : motion de censure, motion de défiance, questions orales, questions écrites, commissions d'enquête, interpellations. Sur le plan normatif, l'arsenal est complet. Dans l'usage, il est marginal.

Depuis l'installation des institutions issues de la Constitution de 2006, quatre législatures se sont succédé et 11 gouvernements ont été formés⁹. Sur cette période, une seule motion de censure a abouti (2021) et deux motions de défiance ont été adoptées (2007 et 2022). Entre mars 2021 et décembre 2025, seulement 22 moyens de contrôle et d'informations sur 458 déposés ont été adoptés, selon les données collectées par Talatala. L'écart entre les pouvoirs de contrôle prévus et leur activation réelle est net.

Dépôt et examen des moyens de contrôle et d'information parlementaires (2021–2025)



Graphique: Talatala.cd • Source: données collectées par Talatala • Créé avec Datawrapper

La cause est d'abord politique. Lorsque majorité parlementaire et majorité présidentielle se confondent, la logique de solidarité politique l'emporte sur celle de contrôle. Le Parlement tend alors à fonctionner plus comme une chambre de soutien que comme un contre-pouvoir effectif.

⁸ Ithiel Batumike et Aymar N. Bisoka, « République démocratique du Congo. Tshisekedi face aux défis de la guerre et de l'alternance pacifique » in F. Reytjens, *Chroniques politiques de l'Afrique des Grands lacs 2024*, UPA, Antwerpen, 2025, p.71.

⁹ Les 11 gouvernements de la RDC depuis l'avènement de la Constitution de 2006 : Antoine Gizenga (2006-2008), Adolphe Muzito (2008-2012), Matata Ponyo (I et II, 2012-2016), Samy Badibanga (2016-2017), Bruno Tshibala (2017-2019), Sylvestre Ilunga Ilunkamba (2019-2021), Jean-Michel Sama Lukonde (I et II, 2021-2024), Judith Suminwa (I et II depuis 2024).

La révision constitutionnelle de 2011 a retiré les parquets du pouvoir judiciaire.

Un rapport d'Ebuteli sur la transparence et la performance à l'Assemblée nationale souligne ce mécanisme : « *Les députés de la majorité ont souvent préféré protéger l'exécutif plutôt que d'exercer leur rôle de surveillance avec rigueur*¹⁰ ».

Le basculement de la majorité intervenu en 2021, avec la reconfiguration parlementaire ayant conduit à la fin de la coalition FCC-Cach, n'a pas inversé cette tendance. La nouvelle majorité constituée autour de l'USN s'est inscrite dans le même réflexe d'alignement présidentiel. Les données de suivi parlementaire de Talatala confirment cette dynamique.

Lors de la session parlementaire de septembre 2022, par exemple, seuls 12 députés sur 500 avaient initié un moyen de contrôle ou d'information, pour un total de 13 initiatives. Lors de la session précédente, sur 26 moyens déposés, seulement cinq avaient été examinés en plénière. Ces chiffres suggèrent un environnement politique peu incitatif à l'activation du contrôle parlementaire¹¹.

Dans le même esprit, la tentative de motion de défiance contre le ministre des Postes, Télécommunications, Nouvelles technologies de l'information et de la communication (PTNTIC) en octobre 2021 a été neutralisée par une motion incidentielle portée par la majorité¹².

Ces éléments confortent le diagnostic d'un contrôle parlementaire sous contrainte, voire ponctuellement gelé par des logiques majoritaires, malgré un arsenal constitutionnel formellement robuste¹³. La législature en cours, ouverte en 2024, ne marque pas de rupture observable à ce stade. En septembre 2025, la diffusion par le secrétariat général de l'USN d'une liste de députés présentés comme n'ayant pas encore renouvelé leur loyauté présidentielle¹⁴ a surtout révélé des rivalités internes et des jeux de positionnement, davantage qu'un début d'autonomisation parlementaire.

Au-delà du seul fonctionnement du Parlement, ces dynamiques interrogent plus largement sur l'équilibre entre les pouvoirs tels que conçu par la Constitution de 2006. Le fonctionnement de l'institution judiciaire propose, à cet égard, un autre angle d'observation des tensions qui traversent l'architecture institutionnelle congolaise.

Une indépendance judiciaire mise à l'épreuve

Dans le texte constitutionnel, la justice est proclamée indépendante¹⁵. Les décisions sont rendues au nom du peuple et exécutées au nom du président de la République. Dès la première législature de la troisième République, la structuration du pouvoir judiciaire a toutefois connu des ajustements significatifs. La révision constitutionnelle de 2011 a notamment retiré les parquets du pouvoir judiciaire. Une évolution qui peut être interprétée comme une fragilisation de l'architecture initiale, au regard de l'article 220 de la Constitution qui protège notamment l'indépendance du pouvoir judiciaire contre toute révision.

¹⁰ Ebuteli et le Groupe d'étude sur le Congo(GEC), *La transparence à l'Assemblée nationale. C'est maintenant*, Rapport, 11 décembre 2024, p.19, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/rapports/transparence-a-l-assemblee-nationale-c-est-maintenant>

¹¹ Bienvenu Matumo, « Le contrôle parlementaire de nouveau gelé à l'Assemblée nationale », *Talatala*, 11 novembre 2022, disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/59/>.

¹² Ithiel Batumike, « RAM en RDC : une motion incidentielle peut-elle étouffer une motion de défiance ? », *Talatala*, 15 octobre 2021, disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/26/>.

¹³ Bienvenu Matumo, « Le contrôle parlementaire de nouveau gelé à l'Assemblée nationale », *Talatala*, 18 novembre 2022, disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/59/>.

¹⁴ 7sur7, « USN : 173 députés n'ont pas renouvelé leur loyauté à Félix Tshisekedi (Mbata) », 24 septembre 2025, disponible sur <https://7sur7.cd/2025/09/24/usn-173-deputes-nont-pas-renouvele-leur-loyaute-felix-tshisekedi-mbata>

¹⁵ Article 149 de la Constitution.

Au fil des années, la politisation perçue de certaines instances judiciaires, en particulier la Cour constitutionnelle¹⁶, alimente le débat sur l'effectivité de cette indépendance. Dans une partie de l'opinion, la justice est régulièrement critiquée, le président Tshisekedi lui-même l'ayant publiquement qualifié de « malade »¹⁷. Dans un sondage Ebuteli de décembre 2024, des répondants (16 %) l'ont même classé parmi les « institutions qui entretiennent la corruption en RDC », loin devant le Parlement (6,5 %) ¹⁸.

Au-delà de cette perception, plusieurs faits récents ont également contribué à remettre en cause la capacité du pouvoir judiciaire à s'imposer comme un contre-pouvoir effectif. Début 2024, par exemple, la Cour constitutionnelle avait estimé que le Premier ministre sortant Jean-Michel Sama Lukonde et les membres de son gouvernement, n'ayant pas renoncé à leurs mandats de députés nationaux, ne pouvaient pas expédier les affaires courantes dans l'attente de la formation d'un nouveau gouvernement. Néanmoins, le président de la République a autorisé la poursuite de leurs fonctions gouvernementales. Ce qui a ravivé le débat sur la portée effective des décisions de la Cour constitutionnelle, alors même que l'article 168 de la Constitution prévoit qu'elles sont immédiatement exécutoires et s'imposent à tous.

Pour justifier sa position, le chef de l'État a invoqué le principe selon lequel « le salut du peuple est la loi suprême »¹⁹. Un tel raisonnement comporte toutefois, dans une démocratie constitutionnelle, le risque d'un glissement vers des pratiques susceptibles d'affaiblir la séparation des pouvoirs et de l'État de droit.

Une décentralisation largement théorique

La décentralisation constitue une autre zone révélatrice des difficultés de mise en œuvre institutionnelle. Pour en mesurer la portée, il faut revenir à l'ambition initiale du constituant. La Constitution de 2006 a fait de la décentralisation un pilier de la refondation institutionnelle congolaise. Ce choix n'est pas improvisé. Il prolonge un vieux débat sur la forme de l'État (fédéral, régional ou unitaire) déjà présent avant l'indépendance²⁰. Le compromis issu du dialogue de Sun City se traduit par une forme intermédiaire : le régionalisme politique, dans lequel l'État unitaire est fortement décentralisé.

Le texte redessine profondément la carte administrative. Le pays passe de 11 à 26 provinces, avec l'ambition de rapprocher la décision publique des territoires et de stimuler le développement local²¹. Les provinces ne sont plus conçues comme de simples démembrements administratifs, mais comme des entités dotées de personnalité juridique²², d'institutions politiques propres et de compétences exclusives dans plusieurs secteurs clés²³. Sur le plan normatif, la rupture avec l'hyper-centralisation passée ne fait guère débat.

¹⁶ GEC, RDC : les élections de tous les dangers. Note 1 : la politisation des institutions chargées du processus, octobre 2018, pp.15-18, disponible sur https://s44308.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/10/CRG_Final_high-res.pdf.

¹⁷ Benedicte Mwamini, « RDC : la justice guérira-t-elle de "sa maladie" », *Ebuteli*, 15 novembre 2024, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/podcasts/rdc-la-justice-guerira-t-elle-de-sa-maladie>.

¹⁸ Voir à ce sujet le Congomètre, disponible sur <https://www.ebuteli.org/sondages>.

¹⁹ *Actu7.cd*, « Tshisekedi sur la question du cumul des fonctions : "Le salut du peuple c'est la loi suprême" », disponible sur <https://actu7.cd/2024/02/22/tshisekedi-sur-la-question-du-cumul-des-fonctions-le-salut-du-peuple-cest-la-loi-supreme/> ; *Actualite.cd*, « RDC-caricature : envoyer la coalition à la casse, "le salut du peuple est la loi suprême" », disponible sur <https://actualite.cd/index.php/2020/10/24/rdc-caricature-envoyer-la-coalition-la-casse-le-salut-du-peuple-est-la-loi-supreme>.

²⁰ Mabilia Mantuba-Ngoma, *Fédéralisme ou unitarisme en République démocratique du Congo ?*, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa 2004, p.17 et suivantes.

²¹ Exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006.

²² L'article 3 de la Constitution du 18 février 2006 et 2 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, telle que modifiée par loi n° 13/008 du 22 janvier 2013, stipule : « La province est une composante politique et administrative du territoire de la République. Elle est dotée de la personnalité juridique. Elle jouit de l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques. Elle exerce, par ses institutions politiques, les compétences qui lui sont dévolues par la Constitution. Elle coopère avec les autres provinces et le pouvoir central dans le cadre du fonctionnement régulier des institutions. »

²³ Voir à ce sujet l'article 204 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

Sur le terrain, cette autonomie reste fortement contrainte. Le premier verrou est financier. La Constitution prévoit pourtant une retenue à la source de 40 % des recettes à caractère national au profit des provinces²⁴. En théorie, cette part ne devrait donc pas transiter par le compte du pouvoir central. Dans l'exécution budgétaire, le mécanisme fonctionne largement sous forme de rétrocession. Les recettes à caractère national étant collectées par des régies dépendant du pouvoir central, les provinces ne disposent pas de leviers opérationnels pour exercer effectivement cette retenue à la source.

Le dispositif constitutionnel se trouve ainsi converti en transfert administratif, souvent partiel, inéquitable et contesté. Les écarts observés ont été documentés dès les premières années de mise en œuvre.

En 2013, par exemple, le gouverneur de l'ex-Province orientale indiquait que, sur près de 40 millions de dollars américains de crédits d'investissement inscrits dans son budget pour des compétences provinciales, moins de 1 % avaient effectivement été transférés, la gestion des investissements restant largement pilotée par les ministères centraux²⁵. Un cas d'école du décalage entre compétences attribuées et moyens réellement disponibles.

Toutefois, ce décalage s'observe dans les deux sens. Les provinces, de leur côté, ne s'empressent pas toujours de revendiquer l'exercice effectif de leurs compétences. Cette situation laisse un prétexte au pouvoir central pour justifier la non-application complète de la retenue à la source. Car, il continue de prendre en charge certaines attributions qui relèvent pourtant des provinces, notamment dans les secteurs de l'enseignement primaire ou de l'agriculture.

Un autre point de blocage tient à la faible mobilisation des ressources propres provinciales. Bien que les provinces aient mis en place leurs régies financières, leurs performances de collecte restent limitées. Si cette situation ne saurait justifier la non-application de la retenue à la source, elle montre néanmoins que les efforts de mise en œuvre de la Constitution n'ont pas été également soutenus du côté des provinces.

Pour autant, ce décalage entre principe constitutionnel et pratique administrative ne suscite pas de désaccord dans les discours. Avant les élections de 2023, une large majorité de candidats à la présidentielle, issus de la majorité comme de l'opposition, s'étaient prononcés en faveur du respect effectif de la règle des 40 %. Dans le cadre du questionnaire en vue du lancement de l'outil d'aide au vote *Keba!*, administré par Ebuteli auprès de 11 candidats, neuf avaient soutenu explicitement l'application du principe, notamment Félix Tshisekedi, Moïse Katumbi et Martin Fayulu. Le consensus affiché contraste avec les difficultés persistantes de mise en œuvre de la retenue à la source. Accord politique large, application étroite.

La contrainte financière n'est toutefois qu'une partie du problème. Les relations entre pouvoir central et institutions provinciales révèlent un second niveau de limitation de l'autonomie : l'intervention politique directe dans le fonctionnement des assemblées et des exécutifs provinciaux.

²⁴ L'article 175 de la Constitution stipule : « *Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, à savoir celui du Pouvoir central et des provinces, est arrêté chaque année par une loi. La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40 %. Elle est retenue à la source. La loi fixe la nomenclature des autres recettes locales et la modalité de leur répartition.* »

²⁵ *Idem.*

Plusieurs épisodes illustrent cette tension. La révision constitutionnelle intervenue en 2011 a notamment consacré l'intrusion du président de la République dans le fonctionnement des institutions provinciales. Le chef de l'État s'est vu reconnaître le pouvoir de dissoudre une assemblée provinciale ou de révoquer un gouverneur de province en cas de crise politique persistante. Ainsi, sous la présidence de Joseph Kabila, des décisions prises au niveau central ont directement affecté la stabilité institutionnelle provinciale : révocation du gouverneur de l'Équateur en 2013²⁶, suspension des activités de son assemblée provinciale en 2014²⁷, ou encore tentative du ministre de l'Intérieur d'empêcher la reprise des fonctions du gouverneur du Haut-Katanga, malgré sa réhabilitation prononcée par la Cour constitutionnelle²⁸.

Ces actes ont progressivement installé un précédent : celui d'un arbitrage politique des autorités nationales sur des crises provinciales pourtant juridiquement encadrées²⁹.

L'alternance politique au sommet de l'État n'a pas entièrement rompu ces pratiques. Sous Félix Tshisekedi, des situations d'intervention ou de pression politique ont également été signalées dans plusieurs provinces, notamment au Kongo-Central, dans la Tshopo, au Sud-Kivu ou au Kasaï central. À titre illustratif, dans un contexte de crise sécuritaire, une correspondance de la présidence de la République, fin octobre 2025, a instruit le vice-Premier ministre de l'Intérieur d'instaurer un moratoire sur toutes les motions et pétitions visant les exécutifs provinciaux, demandant aux assemblées de suspendre ces initiatives pendant la période de guerre³⁰. Dans certains cas, des élus provinciaux ont été invités à signer des engagements de renonciation temporaire à l'usage de mécanismes de contrôle³¹.

Il convient toutefois de relever que les provinces elles-mêmes font face à des crises politiques persistantes. Celles-ci sont parfois provoquées par les élites politiques à Kinshasa, des rivalités locales, mais aussi par les retards de paiement des émoluments des députés provinciaux par le pouvoir central³². En 2020, par exemple, les gouverneurs de province avaient sollicité auprès du président de la République l'adoption d'un moratoire suspendant les motions de défiance contre leurs équipes³³.

Face à ces restrictions, certaines assemblées provinciales ont développé des voies alternatives de mise en cause des responsables provinciaux, en recourant davantage à l'arme judiciaire.

²⁶ Radio Okapi, « RDC: Joseph Kabila révoque le gouverneur de l'Équateur, Jean-Claude Baende », disponible sur <https://www.radiookapi.net/actualite/2013/03/16/rdc-joseph-kabila-revoque-le-gouverneur-de-lequateur-jean-claude-baende>.

²⁷ En 2022, par son arrêt R. Const. 1703, la Cour constitutionnelle a exclu « toute injonction du ministre de l'intérieur dans la gestion d'une province en soulignant que le rôle de celui-ci se limitait à une simple coordination des rapports entre les membres du gouvernement et les gouverneurs de provinces et que de ce fait, l'injonction du ministre de l'intérieur ne peut empêcher de manière dirimante le fonctionnement des provinces. »

²⁸ Trésor Kibangula, « RDC : une motion de censure adoptée contre Jean-Claude Kazembe, gouverneur du Haut-Katanga », *Jeune Afrique*, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/430519/politique/rdc-motion-de-censure-adoptee-contre-jean-claude-kazembe-gouverneur-haut-katanga/>; Lire aussi Radio Okapi, « La cour constitutionnelle réhabilite le gouverneur du Haut-Katanga », disponible sur <https://www.radiookapi.net/2017/05/26/actualite/politique/la-cour-constitutionnelle-rehabilite-le-gouverneur-du-haut-katanga>.

²⁹ En effet, initialement la loi de 2008 sur la libre administration de provinces avait clairement et strictement organisé les cas suivant lesquels le pouvoir central pouvait intervenir dans la régulation des crises politiques provinciales sans entraver l'autonomie des provinces.

³⁰ Clément Muamba, « Suspension des motions et pétitions dans les institutions provinciales : les présidents des assemblées provinciales appellent à une réflexion sur les causes profondes de l'instabilité » pour ne pas traiter uniquement les symptômes », publié le 13 novembre 2025, *Actualite.cd*, disponible sur <https://actualite.cd/2025/11/13/suspension-des-motions-et-petitions-dans-les-institutions-provinciales-les-presidents>.

³¹ Débora Sabanga, « RDC : le ministre de l'Intérieur peut-il instruire la suspension des motions de défiance en période de guerre ? », *Ebuteli*, publié le 7 novembre 2025, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/podcasts/rdc-le-ministre-de-l-interieur-peut-il-instruire-la-suspension-des-motions-de-defiance-en-periode-de-guerre>.

³² ACP, « Kinshasa : les députés provinciaux de la RDC revendiquent huit mois d'arriérés de salaire », publié le 10 décembre 2025, disponible sur <https://acp.cd/urbain/kinshasa-les-deputes-provinciaux-de-la-rdc-revendiquent-huit-mois-darrieres-de-salaire/>.

³³ Jephté Kitsita, « RDC : Gilbert Kankonde sollicite un moratoire suspendant les motions de défiance contre les gouverneurs pendant 2 ans », *Zsur7.cd*, publié le 30 décembre 2020, disponible sur <https://7sur7.cd/index.php/2020/12/30/rdc-gilbert-kankonde-sollicite-un-moratoire-suspendant-les-motions-de-defiance-contre>.

L'autonomie provinciale existe dans le texte mais demeure structurellement négociée dans la pratique.

Au Kongo-Central, les procédures ayant visé successivement le président de l'assemblée provinciale, Papy Mantezolo, puis le gouverneur Grâce Bilolo laissent transparaître cette évolution des modes de confrontation institutionnelle.

Ces dynamiques traduisent un déplacement des mécanismes de responsabilité. Lorsque l'outil politique devient difficile à mobiliser, le levier pénal tend à prendre le relais. Selon les cas, les procédures peuvent relever d'exigences légitimes de reddition des comptes, ou être perçues comme des instruments de pression dans des conflits politiques locaux. La frontière entre contrôle judiciaire et stratégie politique devient alors plus difficile à tracer.

Finalement, l'écart entre l'architecture constitutionnelle et la pratique du pouvoir apparaît une fois de plus déterminant. L'autonomie provinciale existe dans le texte, mais demeure structurellement négociée dans la pratique. Ces décalages répétés posent logiquement une question de fond : faut-il changer la Constitution ou commencer par en appliquer rigoureusement les dispositions ?

Un débat constitutionnel permanent

Le débat sur la révision ou le changement de la Constitution accompagne presque toute la trajectoire du texte depuis 2006. À chaque période politique tendue, des acteurs politiques de tous bords, majorité ou opposition, ont plaidé pour une relecture, une révision ciblée ou une refonte plus large de l'architecture institutionnelle.

Les critiques formulées reviennent souvent sous les formes similaires : texte jugé trop inspiré de l'extérieur, dispositions supposées fragilisant la souveraineté, inadaptation aux défis sécuritaires ou institutionnels.

À l'inverse, d'autres voix soutiennent que la Constitution reste insuffisamment appliquée plutôt que mal conçue. La Loi fondamentale est ainsi tour à tour présentée comme cause des blocages ou comme garde-fou mal respecté. Alors, que montrent les faits, au-delà des procès d'intention ?

La seule révision constitutionnelle intervenue à ce jour remonte à 2011, soit cinq ans après l'entrée en vigueur du texte. Elle a porté exclusivement sur des aspects institutionnels. Parmi les modifications majeures figurent notamment le passage de l'élection présidentielle à la majorité simple³⁴, l'ajustement du régime des mandats parlementaires³⁵, la procédure budgétaire³⁶, le détachement du parquet du pouvoir judiciaire³⁷, le pouvoir de révocation d'un gouverneur de province et de dissolution d'une assemblée provinciale par le président de la République³⁸, la dévolution du pouvoir de convocation du référendum de révision constitutionnelle au président de la République³⁹, ainsi que les modalités d'installation des provinces⁴⁰.

Présentée par ses promoteurs comme un ajustement pragmatique du fonctionnement des institutions, cette révision a toutefois suscité des critiques dans une partie de la doctrine juridique.

³⁴ Article 71 de la Constitution du 18 février 2006, 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, dans *JORDC*, Numéro spécial, 52e année, 5 février 2011.

³⁵ Article 110 de la Constitution du 18 février 2006.

³⁶ Article 126 de la Constitution du 18 février 2006.

³⁷ Article 149 de la Constitution du 18 février 2006.

³⁸ Article 198 de la Constitution du 18 février 2006.

³⁹ Article 218 de la Constitution du 18 février 2006.

⁴⁰ Article 226 de la Constitution du 18 février 2006.

La solidité du verrou constitutionnel dépend autant du texte que de la volonté politique de s'y conformer.

Certains y voient un affaiblissement indirect des garanties protégées⁴¹, notamment en matière d'indépendance judiciaire ou d'autonomie provinciale, ce qui ravive la question du respect de l'esprit de l'article 220 relatif aux matières intangibles⁴².

Outre son contenu, l'épisode de 2011 éclaire une réalité plus politique : les positions sur la révision constitutionnelle évoluent souvent avec la place occupée dans le champ politique. Plusieurs responsables politiques aujourd'hui favorables à des réformes de la Constitution s'y opposaient lorsqu'ils étaient dans l'opposition. La question constitutionnelle apparaît ainsi moins comme un débat doctrinal stable que comme un révélateur des rapports de force du moment.

C'est dans ce climat que certaines dispositions précises du texte deviennent, par vagues, des points de crispation du débat public. L'article 217 en offre l'illustration. Cette disposition autorise la conclusion d'accords comportant un « abandon partiel de souveraineté en vue de promouvoir l'unité africaine ». Dans le débat politique récent, elle a parfois été présentée comme ouvrant la voie à une cession territoriale⁴³. Une lecture largement contestée par l'analyse juridique. La disposition s'inscrit en réalité dans une logique classique d'intégration régionale⁴⁴, comparable à celle retenue dans plusieurs Constitutions africaines et européennes, et déjà mobilisée lors de l'adhésion de la RDC à l'Ohada.

Cette disposition sert également d'argument à ceux qui soutiennent que la Constitution actuelle aurait été rédigée « à l'étranger par des étrangers ». Cet argument, souvent mobilisé pour expliquer le manque d'appropriation du texte par certaines élites politiques, résiste toutefois mal à l'épreuve à l'examen du processus d'élaboration de la Constitution du 18 février 2006. Bien qu'amorcé par un Parlement de transition post-conflit et non élu, ce processus a été précédé par des consultations populaires organisées par le Sénat et par des travaux d'experts composés majoritairement des Congolais. Le texte final a ensuite été adopté par l'Assemblée nationale, puis approuvé à une large majorité lors du référendum constitutionnel de décembre 2005. La controverse en dit ici davantage sur les usages politiques contemporains du texte que sur ses conditions réelles d'élaboration.

Ces débats ramènent à une autre zone sensible : les matières verrouillées contre toute révision. L'article 220 interdit notamment toute modification relative à la durée et au nombre des mandats présidentiels. Ce verrou vise une stabilisation de long terme. Le débat actuel tend cependant à contourner cette limite en opposant la notion de « révision » à celle de « changement de Constitution ». En clair, il s'agirait de changer le coffre plutôt que de forcer la serrure.

Comme on le voit, la solidité d'un verrou constitutionnel dépend, en pratique, autant du texte que de la volonté politique de s'y conformer, mais aussi de la capacité des forces politiques et sociales à défendre l'esprit. L'expérience congolaise l'illustre : lors du dernier mandat du président Joseph Kabila, les initiatives visant à modifier la limitation des mandats se sont heurtées à une forte contestation politique et sociale.

⁴¹ Balingene Kahombo, « Les fondements de la révision de la Constitution congolaise du 18 février 2006 », Librairie africaine d'études juridiques 1, 2014, pp. 428-453.

⁴² L'article 220 de la Constitution du 18 février 2006 dispose : « *La forme républicaine de l'État, le principe du suffrage universel, la forme représentative du gouvernement, le nombre et la durée des mandats du président de la République, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical, ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle. Est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne, ou de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées.* »

⁴³ Cette hypothèse est plutôt encadrée par l'article 214 alinéa 2 de la Constitution.

⁴⁴ Marcel Wetsh'okonda Koso, « À propos de l'article 217 de la Constitution du 18 février 2006 relatif à l'abandon partiel de souveraineté en vue de promouvoir l'unité africaine : dette de clarification », *Congo-Afrique*, Vol 63, n°584, 29 avril 2024, pp. 405-416.

Dès son premier discours sur l'état de la nation en 2019, son successeur, Félix Tshisekedi, avait lui-même d'ailleurs rappelé cette sensibilité en déclarant : « *Nous veillerons, vous et moi, à ce que personne ne touche à des dispositions intangibles ou verrouillées de la Constitution.* »

La question s'est également invitée dans le registre des engagements internationaux récents, notamment l'accord de partenariat stratégique conclu entre les gouvernements congolais et américain le 4 décembre 2025. Cet accord prévoit l'adaptation de la législation nationale afin d'« établir des incitations fiscales et réglementaires préférentielles », notamment en faveur des entreprises à participation américaine. Il implique une réforme du régime fiscal, douanier, et parafiscal congolais « dans un délai de 12 mois ». La RDC s'y engage à « entreprendre toutes réformes législatives et constitutionnelles » pour aligner son cadre juridique sur les dispositions de cet accord⁴⁵.

Sur le plan constitutionnel, la séquence est en principe encadrée : la Constitution ne se révisé pas pour ratifier un accord ; c'est la conformité de celui-ci à la Constitution qui conditionne sa ratification, sous le contrôle de la Cour constitutionnelle. Toutefois, un accord qui oblige la RDC à adapter rapidement son droit interne, au besoin par des réformes constitutionnelles, peut créer une pression politique inversée : ajuster la norme interne à un engagement déjà signé, au risque de brouiller cette hiérarchie normative⁴⁶.

Cette friction entre règle constitutionnelle et contrainte politique ne se limite pas aux engagements internationaux.

Elle se manifeste chaque fois que les mécanismes institutionnels ordinaires peinent à absorber une crise politique majeure. Dans ces moments, le système congolais s'oriente fréquemment vers des arrangements négociés hors du jeu institutionnel strict, notamment le dialogue politique national.

Le dialogue politique comme voie de contournement

Le recours au dialogue politique s'est imposé comme une méthode de gestion de crise depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 2006. Ce mécanisme extra-institutionnel est généralement utilisé dans les phases de blocages politiques ou de contestation de légitimité au sommet de l'État. Le précédent le plus marquant reste les négociations de la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) ayant abouti, le 31 décembre 2016, à l'accord de la Saint-Sylvestre.

Ces derniers mois, la dégradation de la situation sécuritaire dans l'est a ravivé les appels à un dialogue dit « inclusif », portés par plusieurs figures de l'opposition, notamment Martin Fayulu, Moïse Katumbi et Delly Sesanga, ainsi que par des acteurs religieux. Le président Tshisekedi, d'abord réticent, s'est ensuite déclaré ouvert à un dialogue sous conditions⁴⁷ : tenue sur le territoire national, non-remise en cause des institutions de la République, exclusion de certains acteurs armés ou soupçonnés par Kinshasa de collusion avec le Rwanda, dont les forces opèrent aux côtés de de l'Alliance fleuve Congo et du Mouvement du 23 mars (AFC/M23) dans plusieurs zones de l'Est.

⁴⁵ Article XII de l'accord de partenariat stratégique entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement de la République démocratique du Congo, signé le 4 décembre 2025, disponible sur <https://www.state.gov/strategic-partnership-agreement-between-the-government-of-the-united-states-of-america-and-the-government-of-the-democratic-republic-of-the-congo>.

⁴⁶ The Oakland Institute, « L'accord de partenariat stratégique entre les États-Unis et la RDC attaqué via un recours constitutionnel devant les tribunaux », 4 février 2026, disponible sur <https://www.oaklandinstitute.org/press-release/laccord-de-partenariat-strategique-entre-les-etats-unis-et-la-rdc-attaque-un-recours>.

⁴⁷ RFI, « Dialogue national en RDC : le président Félix Tshisekedi pose ses conditions », publié le 1er février 2026, disponible sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20260201-dialogue-national-en-rdc-le-pr%C3%A9sident-f%C3%A9lix-tshisekedi-pose-ses-conditions>.

Ces conditions sont contestées par une partie de l'opposition, qui plaide pour un format plus large de participation.

Le schéma est connu. Lorsque les institutions représentatives ne parviennent plus à produire un compromis politique, la négociation parallèle prend le relais. Le dialogue peut alors débloquer une situation à court terme. Mais il déplace aussi la résolution des crises hors procédures ordinaires de responsabilité et de contrôle prévues par la Constitution.

Ni prévu ni interdit par la Constitution, le dialogue politique relève ainsi d'une pratique de substitution. Sa répétition constitue en elle-même un signal. Elle ne traduit pas un vide juridique, mais une difficulté persistante à faire fonctionner durablement les institutions comme cadre principal de régulation des conflits politiques.

Conclusion et pistes de réformes

Vingt ans après son adoption, la Constitution du 18 février 2006 n'apparaît ni comme un texte épuisé, ni comme la cause première des blocages institutionnels observés. Le diagnostic posé dans cette note conduit à une lecture plus exigeante : les déséquilibres constatés tiennent moins de la lettre et de l'esprit de la Constitution qu'à la manière dont le pouvoir l'exerce ou s'en écarte. Affaiblissement du contrôle parlementaire, présidentialisation de fait, décentralisation inachevée, contournements de procédures. Ces évolutions relèvent d'abord des pratiques politiques.

Au-delà de ces pratiques, ces évolutions renvoient également à une question plus diffuse mais déterminante : celle de l'adhésion au cadre constitutionnel lui-même. Une Constitution ne produit pleinement ses effets que si elle est reconnue comme référence commune par les acteurs politiques et sociaux. Lorsque cette adhésion est fragile, les règles tendent à être contournées, reconfigurées ou relativisées au gré des rapports de force. Dans ces conditions, ouvrir un chantier de révision globale sans traiter les usages institutionnels reviendrait à déplacer le problème sans le résoudre.

La priorité devrait consister d'abord à appliquer effectivement les règles existantes, à respecter les équilibres prévus et à activer les mécanismes de contrôle déjà disponibles. Cela n'exclut pas des ajustements ciblés. Certaines adaptations constitutionnelles peuvent être discutées, à condition qu'elles visent à améliorer le fonctionnement des institutions, et non à répondre à des intérêts de conjoncture. Plusieurs pistes entrent dans cette logique : le renforcement de l'effectivité des rapports constitutionnels entre pouvoir central et exécutifs provinciaux, l'encadrement juridique du recours au dialogue politique, la fixation d'un délai de formation du gouvernement après l'investiture présidentielle, ou encore la mise en cohérence entre la pratique présidentialisée de l'exécutif et le régime de responsabilité prévu par la loi. Ces évolutions visent une stabilisation des procédures plutôt qu'un changement de régime.

D'autres chantiers prioritaires ne demandent aucune révision constitutionnelle : la mise en œuvre effective de la retenue à la source des 40 % des recettes nationales au profit des provinces, l'opérationnalisation de la Caisse nationale de péréquation, ou encore l'usage réel des instruments de contrôle parlementaire. Sur ces points, l'obstacle n'est pas juridique ; il est avant tout politique et administratif.

Enfin, certains débats constitutionnels plus larges, comme celui portant sur l'exclusivité de la nationalité congolaise, existent de longue date et traversent plusieurs périodes politiques. Ils touchent à la définition du corps civique et aux droits politiques fondamentaux.

Il s'agit là de choix de société, qui ne peuvent être traités comme de simples variables d'ajustement institutionnel.

Au fond, la question n'est peut-être pas de savoir s'il faut changer la Constitution, mais si les acteurs politiques sont prêts à s'y soumettre. Sans cette discipline minimale, aucune réforme institutionnelle ne produira les effets attendus.

SÉRIE
Réformes institutionnelles
Contexte

La série *Réformes institutionnelles* s'inscrit dans le cadre du projet Talatala 3.0 - *Renforcer la redevabilité, l'inclusion politique et l'engagement en République démocratique du Congo*, mis en oeuvre par Ebuteli avec le soutien de l'Agence suédoise de coopération internationale pour le développement (Sida) et de la Délégation de l'Union européenne.

Dans un contexte où les contre-pouvoirs sont affaiblis et où des réformes structurelles sont régulièrement évoquées par l'exécutif, il devient impératif de nourrir le débat public par des analyses rigoureuses et indépendantes. La production de recherches sur les réformes institutionnelles vise à documenter les enjeux, identifier les failles du système actuel et proposer des pistes concrètes pour renforcer l'efficacité, la transparence et l'équilibre des pouvoirs en RDC.

L'objectif est de produire des contenus analytiques accessibles, fondés sur des données empiriques, qui alimenteront à la fois le travail parlementaire (via Talatala), l'évaluation des politiques publiques (via Landila), et les discussions entre chercheurs, décideurs et citoyens. Les thématiques explorées pourront inclure : l'accès à l'information publique, la défense et la sécurité publique, la réforme du processus de nomination des hauts fonctionnaires, le contrôle parlementaire sur les finances publiques, ou encore la revalorisation du rôle des assemblées provinciales.

Cette série s'inscrit dans le prolongement du projet Talatala+, mis en œuvre par Ebuteli avec le soutien de la *National Endowment for Democracy* (NED), qui visait à renforcer la transparence et la redevabilité des institutions publiques, tout en stimulant la participation citoyenne.

Dans ce cadre, deux premières notes ont été produites :

- Attributions ministérielles en RDC : sortir du flou pour améliorer l'efficacité de l'action gouvernementale ;
- Feuille de route électorale 2025 - 2029 : planifier sans rendre compte ?

La présente note constitue la troisième de la série. Elle montre que les déséquilibres observés en RDC tiennent moins aux dispositions de la Constitution qu'aux pratiques politiques qui s'en écartent ou en contournent les mécanismes. Elle analyse notamment l'évolution du régime vers un présidentielisme de fait, l'affaiblissement du contrôle parlementaire, les limites de l'indépendance judiciaire, et les tensions entre pouvoir central et provinces dans la mise en œuvre de la décentralisation.

*Cette note a bénéficié d'un premier draft rédigé par **Debora Sabanga**, fellow à Ebuteli au moment de sa préparation. Ce travail a ensuite été enrichi et finalisé par l'équipe de recherche.*

À propos

Ebuteli est l'institut congolais de recherche sur la politique, la gouvernance et la violence, basé à Kinshasa et à Goma. Notre bureau de Goma est momentanément fermé.

Site web : <https://ebuteli.org>

X (ex-Twitter) : [@ebuteli](https://twitter.com/ebuteli)
