Weekly note de la semaine du 14 au 19 octobre 2024

REVISION OU CHANGEMENT DE LA CONSTITUTION DU 18 FEVRIER 2018

Raoul Banyeswize et Charmant Wandambi

La constitution en vigueur en RDC résulte de l'accord global et inclusif du 17 décembre 2002 signé à Pretoria en Afrique du Sud. Elle a été promulguée le 18 février 2006, date correspondant à son entrée en vigueur. Cinq ans après, cette constitution a été modifiée conformément à la loi N°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la RDC du 18 février 2006. La raison évoquée de cette révision, était l'apparition dans le fonctionnement des institutions politiques du pays, des situations concrètes, des contraintes et des problèmes non prévus par le constituant originaire.[1] Entre autres articles révisés, le constituant a ramené l'organisation de l'élection du Président de la République à la majorité simple des suffrages exprimés, coupant ainsi court au système de deux tours.[2] Conformément à cela, la RDC a connu, en 2018, la passation pacifique du pouvoir entre l'ancien Président de la République Joseph KABILA et l'actuel Président Félix-Antoine TSHISEKEDI.

Ce dernier a annoncé en date du 03 mai à Bruxelles, son intention de doter la RDC d'une constitution digne d'elle. Il s'agit de sa volonté d'envisager une autre révision de la constitution en vigueur ou alors pour la changer carrément. Jusque-là, le camp présidentiel n'a pas pu révéler expressément ce qu'il désapprouve dans l'actuelle constitution. Tantôt elle est qualifiée de constitution des belligérants, tantôt il lui est reproché de bloquer le bon fonctionnement des institutions, notamment le cas de la longueur de la procédure allant de l'élection du Président de la République jusqu'à l'investiture du Gouvernement, passant par l'installation du bureau définitif de l'Assemblée Nationale. Cependant, l'opposition soupçonne le régime de Félix Tshisekedi de vouloir profiter de l'occasion pour instaurer une présidence à vie.[3] Le cas échéant, il pourra être question de modifier l'article 70 de la constitution. En effet, cet article limite le mandat du Président de la République à 5 ans renouvelable une seule fois. Or, en vertu de l'article 220 de la même constitution, le nombre et la durée des mandats du Président de la République ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle. Face à cela, Steve Mbikayi envisage carrément une nouvelle constitution pour passer à la quatrième République.[4]

Ceci dit, la constitution et la doctrine sont formelles au sujet de la problématique de révision (1) et de changement (2) de la constitution.

I. La révision de la constitution

[1] Exposé des motifs de la loi N°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la RDC du 18 février 2011.

[2] Article 1er de la loi N°011/002 du 20 janvier 2011, idem

[3] https://letambour.net , politique, changement de la constitution : « nous allons instaurer le régime présidentiel à l'américaine » (Steve Mbikayi), article publié le 17 mai 2024, consulté le 27 mai 2024 à 19h45'

[4] Idem

L'initiative de la révision constitutionnelle appartient concurremment au Président de la République, au Gouvernement, à chacune des chambres du Parlement et à une fraction du peuple congolais.[5] Cependant, l'article 219 de la constitution prévient qu'aucune révision constitutionnelle ne peut intervenir pendant l'état de guerre, l'état d'urgence ou l'état de siège ni pendant l'intérim à la présidence de la République ni lorsque l'Assemblée Nationale et le Sénat se trouvent empêchés de se réunir librement. Il en découle que le constituant exclut la possibilité de réviser la constitution pendant une période d'instabilité. De nos jours, les provinces du Nord Kivu et de l'Ituri étant sous le régime de l'état de siège, aucune révision de la constitution ne peut, par conséquent, être envisagée. Et, même s'il arrivait à l'autorité compétente de lever l'état de siège afin d'obtenir la possibilité de réviser la constitution, elle agirait contrairement à la *ratio legis* du constituant tant que la RDC sera en situation d'instabilité, la problématique ayant justifié l'institution de l'état de siège demeurant irrésolue.

En ce qui concerne la nécessité et l'opportunité, la constitution prévoit à son article 216 qu'elle peut être révisée en cas d'un traité ou accord international qui comporte une clause contraire à la constitution. Par ailleurs, le législateur renseigne que la constitution peut aussi être révisée en cas d'apparition des situations concrètes, des contraintes et des problèmes non prévus par le constituant originaire.[6] Dans le cas d'espèce, le principal problème jusque-là évoqué par le régime au pouvoir concernait le retard connu pour la sortie du Gouvernement SUMINWA. Certes, même si le Gouvernement était sorti, il attendrait l'élection et l'installation du bureau définitif de l'Assemblée Nationale pour qu'il soit investi. Pour autant, la constitution ne conditionne pas la sortie du Gouvernement par l'installation du bureau définitif de l'Assemblée Nationale. Au contraire, dans le contexte de la crise qui caractérisait l'Assemblée nationale à ce sujet, la publication de l'équipe gouvernementale en amont pouvait amener la chambre basse du Parlement à accélérer l'installation de son bureau définitif en aval pour s'acquitter de son devoir constitutionnel, celui d'investir le Gouvernement. La seule contrainte que prévoit la constitution quant à ce, est qu'à l'absence de la majorité parlementaire, le Président de la République confie une mission d'information à une personnalité pouvant identifier une coalition de laquelle sera issue le Premier Ministre.[7] Et dans ce cas, l'élément dilatoire serait le délai de trente jours renouvelable une seule fois que prévoit la constitution pour la mission d'information. Cependant, l'observation de ce délai n'est pas obligatoire. L'informateur peut identifier une coalition dans un délai plus court. C'est le dépassement de ce délai qui est inconstitutionnel. De ce fait, aucune des raisons sus évoquées ne peut justifier actuellement la révision de la constitution en RDC.

II. Le changement de la constitution

Le changement de la constitution constituerait une alternative face à l'impérative d'intangibilité de certaines dispositions constitutionnelles. Elle consiste à l'adoption d'une nouvelle

[5] Article 218 de la Constitution 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 de la RDC du 18 février 2011.
[6] Exposé des motifs de la loi N°11/002, Op.cit.
[7] Article 78 de la constitution du 18 février 2006

constitution qui abroge la précédente. Il s'agit là d'une opération politique et non juridique en ce sens qu'elle n'est pas constitutionnelle. La constitution prévoit la procédure de sa révision mais pas celle de son changement. Le rare constituant français qui a pu évoquer le changement de la constitution disposait à l'article 28 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 24 juin 1793 : « *Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures* ». Cela se justifie du fait qu'un peuple, dans sa souveraineté, peut décider de changer sa constitution lorsqu'elle ne répond plus à ses aspirations. Dans la pratique, l'adoption d'une nouvelle constitution se fait à la suite d'une révolution, d'une guerre ou d'un coup d'Etat introduisant un Etat nouveau.

S'agissant du contexte congolais, la constitution du 18 février 2006 apparait comme l'aboutissement d'un long processus par lequel le peuple congolais a décidé de couper court à la deuxième République en faveur d'un nouvel Etat consacrant la troisième République. A son investiture, le Président de la République jure devant Dieu et la nation congolaise, non seulement de l'observer, mais également de la défendre.[8] Ceci dit, dans une démarche visant à changer la constitution, ce serment constitue pour le Président de la République un verrou par lequel il s'oblige d'en être défenseur. En conséquence, l'initiative de changement de la constitution ne peut être endogène à son régime.

Bref, la volonté du constituant[9] est de mettre l'actuelle constitution à l'abri des aléas de la vie politique et des révisions intempestives. La stabilisation de la RDC exige que les institutions en place soient fortes et stables. Cela passe, entre autres, par la stabilité et le respect de la loi fondamentale. Cependant, aucune loi n'étant immuable, la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour n'est pas en reste. Elle peut aussi être révisée ou modifiée en cas de nécessité. S'il y échet, la révision ou la modification de la constitution en vigueur devra, avant tout, observer les recommandations ci-après :

- Lever l'état de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri ;
- Mettre fin à la guerre contre le M23, l'ADF et les autres groupes armés actifs en RDC conformément à la *ratio legis* du constituant congolais qui veut qu'aucune révision de la constitution ne soit faite en période d'instabilité ;
- Veiller au strict respect de la constitution en vigueur pour mieux identifier les contraintes et difficultés rencontrées, sur la base desquelles la révision ou la modification de la constitution serait rationnelle.

[8] Article 74 de la constitution, idem

[9] Exposé des motifs de la constitution du 18 février 2006

LA GROGNE DES ENSEIGNANTS PARALYSE L'ANNEE SCOLAIRE 2024-2025

Il s'observe, depuis le 2 septembre 2024, une grève des enseignants dans les écoles publiques en République Démocratique du Congo. Ce mouvement n'a pas pris de court les différents acteurs impliqués dans le secteur de l'enseignement puisque les syndicats des enseignants ont annoncé le 30 août 2024 que ses membres ne reprendront pas le chemin de l'école à la date initialement prévue par le gouvernement pour le début de l'année scolaire 2024-2025. La décision a été prise à la suite d'une consultation en interne mais elle n'est pas nouvelle en soi. En effet, cela fait plusieurs années que le corps des enseignants demande une revalorisation de leurs salaires au risque de mettre en péril la rentrée des classes. Cette fois, sur un document signé conjointement par les présidents et secrétaires généraux de différents syndicats, la synergie des syndicats des enseignants de la RDC a décrété une grève générale affectant toute l'étendue du territoire congolais et invité les enseignants au respect de ce mot d'ordre parce que « ensemble, l'impossible devient possible »[10].

L'on découvre en exploitant ce document que le but du mouvement de grève est de contraindre le gouvernement à améliorer les conditions salariales des enseignants, de prendre en charge les vrais NU (nouvelles unités) et NP (non payés) ou encore d'accorder une retraite digne et honorable aux enseignants. La pression est d'autant plus grande sur le gouvernement que le secteur privé de l'enseignement a respecté le calendrier scolaire et débuté les cours. Parti de Kinshasa, ce mot d'ordre a été suivi dans toutes les provinces de la RDC. Et le mouvement de grève s'est radicalisé étant donné que le gouvernement congolais n'a pas répondu aux revendications des enseignants alors que d'autres syndicats se joignaient à la cause. Une mise en garde a même été adressée aux gestionnaires des écoles qui commençaient à appeler les enseignants à retourner à l'école.[11]

Que penser de l'attitude du gouvernement

La démarche entreprise par les enseignants n'est pas nouvelle. Leurs syndicats menacent souvent d'aller en grève au début d'année scolaire pour pousser le gouvernement à agir à leur faveur. Mais très généralement, l'année scolaire débute sans que la question salariale n'ait trouvé une répose positive. Elle est tout simplement mise au frigo. En 2021, des milliers d'élèves des écoles publiques de Kinshasa avaient même assiégé le Palais du peuple, siège du Parlement, pour exiger la reprise des enseignements.[12] Le chef du gouvernement, Jean-Michel Sama Lukonde à l'époque, avait alors déploré l'instrumentalisation des élèves et la démission de certains responsables d'école. Pour sa part, le ministre congolais de l'EPST, Tony Mwaba, avait proposé une allocation de 40000 francs congolais (équivalent à 20 dollars américains) pour chaque enseignant dans le but de sauver la rentrée scolaire mais sa proposition avait été

[10] https://www.hapamedia.net/blog/2024/09/02/rdc-la-greve-des-enseignants-commenca/
[11] https://acp.cd/province/nord-kivu-les-enseignants-radicalisent-leur-mouvement-de-greve-a-lissue-dune-assemblee-generale/
[12] https://infocongo.net/2021/10/21/greve-des-enseignants-des-milliers-deleves-assiegent-lassemblee-nationale/

rejetée par les syndicats d'enseignants. Ceux-ci demandaient plutôt une revalorisation de leur paie qui passerait de 200$ de moyenne à 500$. S'en était alors suivi des menaces du ministre de désactiver les listes de paie des grévistes et de les remplacer par les nouvelles recrues.

Ailleurs qu'à Kinshasa, en province du Sud-Kivu, des enseignants des zones rurales étaient entrés en grève pour exiger la suppression des zones salariales. Ils demandaient du gouvernement d'être payés au même titre que leurs collègues travaillant dans les zones urbaines. Il ne s'agissait pas d'une grève sèche, le mouvement invitant les enfants à rester chez eux une fois par semaine, mais la majorité des grévistes étaient des NU et des NP. Ceci n'aurait pas découlé en une grève si la partie gouvernementale avait respecté sa part du contrat. En effet, les accords de Bibwa l'enjoignent au paiement du troisième et quatrième palier soit le paiement des enseignants Nouvelles Unités et Non Payés. Mais le risque que ne voulait pas prendre le gouvernement était de mécaniser et de commencer à prendre en charge des enseignants fictifs. Au Nord-Kivu, des grévistes sont même allés jusqu'à braver l'appel à la reprise des cours lancé par les syndicats en 2021 en exigeant la revalorisation de leurs traitements et le paiement des arriérés de salaire[13].

Parents d'élèves dépités et église catholique, bouc émissaire désigné

L'avènement de la gratuité de l'enseignement a suscité beaucoup d'espoir au sein de la société congolaise. Il s'agissait d'une mesure gouvernementale qui venait alléger la charge des parents d'élèves qui étaient seuls responsables de la scolarité de leurs enfants. La constitution congolaise stipule : « L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics »[14]. Et, la mise en application de ce prescrit a été une mesure phare du président Felix Tshisekedi dès les premières années après son accession au pouvoir. Mais dans les faits, tout indique que le secteur de l'enseignement n'était pas prêt à mettre en œuvre ce principe de gratuité. Nombre des parents ont certes envoyé leurs enfants à l'école sans avoir à débourser de l'argent mais la charge des enseignants, dans les écoles publiques notamment, a été décuplé sous le flux de nouveaux élèves. Derrière, l'Etat congolais n'a pas mis suffisamment de moyens pour soutenir l'école publique et les professionnels de la craie. D'où la grogne des syndicats.

L'église catholique, alors responsable de plusieurs écoles réputées et appréciées pour la qualité de l'enseignement – autant dans le public que dans le privé – s'est muée en défenseure de la condition des enseignants ; ce qui lui a valu l'accusation de ne pas soutenir la gratuité de l'enseignement. L'abbé Donatien Nshole, secrétaire général de la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) expliquait en 2021 : « la gratuité de l'enseignement de base en RDC ne doit pas reposer sur l'exploitation des enseignants » tout en admettant que la gratuité est un droit constitutionnel, elle est irréversible et non négociable.[15] Depuis lors, la situation a quelque peu évolué mais les enseignants ne semblent pas convaincus que le gouvernement

[13] https://fr.africanews.com/2021/11/03/rdc-des-enseignants-toujours-en-greve//
[14] Article 43 de la constitution du 18 février 2006.
[15] https://infocongo.net/2021/10/23/rdc-labbe-nshole-refuse-que-la-gratuite-repose-sur-lexploitation-des-enseignants/

congolais en a assez fait pour améliorer leurs conditions. Déjà en mai 2024, la synergie des syndicats des enseignants du Sud-Kivu avait décidé d'instaurer deux jours (lundi et mardi) sans enseignement par semaine pour réclamer le respect de différents accords signés avec l'Etat congolais sans qu'ils soient mis en application.[16]

L'on peut en déduire que la grève du début de l'année 2024-2025 était annoncé depuis l'année scolaire précédente mais que le gouvernement a trainé le pas pour rencontrer les desiderata des enseignants. Des rencontres ont été organisées début octobre 2024 et une commission permanente de suivi des accords conclus à Bibwa, entre le gouvernement et le banc syndical des enseignants, a été mise en place. L'on peut en espérer une bonne issue puisque les enseignants semblent décidés à ne pas céder sous la pression venant de toute part. Aussi, le gouvernement Suminwa, investi il y a à peine 4 mois, devrait saisir cette opportunité pour se donner du crédit auprès de la population congolaise. Il est certes nécessaire de nettoyer le fichier des enseignants pour élaguer les fictifs et dégager des marges qui pourraient permettre d'améliorer davantage les conditions de travail des enseignants, mais il est surtout indispensable d'allouer plus de fonds au secteur de l'enseignement en réduisant notamment le train de vie des institutions de la République. Pour un budget national de 16 milliards de dollars américains où seulement 7% sont réellement affectés à l'enseignement et à la santé[17], il y a une forte marge de progression.

[16] https://mamaradio.info/sud-kivu-la-scolarite-des-enfants-en-danger-pas-des-cours-lundi-et-mardi-dans-les-ecoles-conventionnees-et-publiques/

[17] RDC : nécessité de réduire le train de vie des institutions | Radio Okapi