



HAL
open science

Démocratie locale et identité locale en République Démocratique du Congo

Beni Bobanga

► **To cite this version:**

Beni Bobanga. Démocratie locale et identité locale en République Démocratique du Congo. 2021.
hal-04144288

HAL Id: hal-04144288

<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-04144288>

Submitted on 28 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

L'éditeur du site Village-justice.com (SARL Legi Team, legiteam.fr) certifie que l'article ci-dessous a bien été publié par l'auteur sur notre site à la date indiquée. Il peut entrer dans le cadre d'une équivalence formation car remplissant les deux conditions requises par le CNB :

- "Les travaux publiés devront traiter de sujets relatifs à des matières juridiques, à la déontologie ou à la réglementation professionnelle.

- L'ensemble des publications considérées doit contenir au minimum 10.000 signes, hors titre, chapeaux, abstracts et intertitres."

Adresse de cette page :

<https://www.village-justice.com/articles/democratie-locale-identites-locales-republique-democratique-congo,40970.html>

Publication : 8/12/2021 - 16912 caractères

Démocratie locale et identités locales en RDC. Par Béni Bobanga Wawa, Doctorant.

La question démocratique n'est pas si simple à cerner. Permettre la participation des populations locales à la gestion des affaires publiques locales renforce la démocratie et facilite le développement d'un pays. Cependant, dans un pays comme la République démocratique du Congo où les nations se croisent, la démocratie ne devrait pas se limiter aux seules élections. Elle devrait davantage laisser s'exprimer les identités et les talents locaux.

L'organisation territoriale de la République démocratique du Congo est à la fois décentralisée et démocratique. Si cela sonne tel un pléonasme, il n'est pas toujours évident de déceler les liens intimes entre la démocratie et la décentralisation. Au fait, la décentralisation est cette forme de l'Etat qui, tout en gardant un seul centre de décision et d'impulsion, organise une libre administration et une autonomie de gestion en faveur des entités créées, dotées d'une personnalité juridique propre. Cette façon de faire facilite la prise des décisions en créant une forte proximité entre les gouvernants et les gouvernés.

Sous d'autres cieux, on parle du principe de subsidiarité. C'est ici que se dévoile le lien avec la démocratie.

La subsidiarité est le principe selon lequel « *les décisions, soit législatives ou administratives, doivent être prises au niveau politique le plus bas possible, c'est-à-dire, le plus près possible de ceux qui sont concernés par ces décisions* » [1]. Le but de ce rapprochement n'est pas que technique, il est avant tout démocratique. En effet, si l'on entend, tout simplement, la démocratie comme la participation du peuple à l'exercice du pouvoir politique (donc à la gestion de la chose publique), la décentralisation rend davantage possible cette participation. Elle garantit son extension de manière directe et, par là même, de manière indirecte.

De façon directe, la décentralisation augmente le nombre des citoyens pouvant prétendre à l'exercice d'un mandat politique. En bref, elle augmente le nombre d'élus. De manière indirecte, elle n'augmente pas le nombre d'électeurs mais les possibilités d'élections. En d'autres termes, les citoyens, du fait de la multiplication des élections, peuvent se prononcer plusieurs fois et à plusieurs échelons. Il y a donc une pluralité et une variété de possibilités de participation offertes au peuple. Tout cela parce que la libre administration suppose pour les entités décentralisées qu'elles disposent des organes délibérants propres dont la légitimité est fondée sur l'élection [2]. Osons dire que la décentralisation est démocratique.

En République démocratique du Congo, l'organisation territoriale est difficile tant à identifier qu'à qualifier. Si les provinces semblent insérées dans une forme régionalisée selon certains [3], la Constitution du 18 février 2006 pose l'évidence de la "nature" décentralisée de la Ville, de la Commune, du Secteur et de la Chefferie, en les désignant, *expressis verbis*, comme Entités territoriales décentralisées (ETD) [4]. Notre analyse concernera

les provinces et les ETD. Les uns comme les autres bénéficient de la libre administration, ce qui implique une présence démocratique. La démocratie locale, nous l'entendons comme la participation des citoyens dans la gestion de la *res publica* locale.

Comment le constituant et le législateur congolais ont-ils pu concevoir la mise en œuvre de la démocratie au sein des provinces et des ETD ? Comment la démocratie locale peut-elle aider à la construction d'une véritable Nation congolaise ? Ces questions, qui en portent plusieurs autres, n'entendent pas trouver des réponses, mais susciter de nouvelles pistes et de nouveaux paradigmes de réflexion. Il ne s'agira donc pas ici de faire le bilan ou l'état de santé de la démocratie locale. La présente réflexion n'entend pas non plus épuiser cette question, bien au contraire, elle lance le sujet sur table, espérant un développement plus approfondi.

Il sera plus intéressant, avant tout, d'identifier les éléments démocratiques dans les textes qui organisent les provinces et les ETD congolaises, et de caractériser cette démocratie (I).

Nous pourrons ensuite mener une réflexion de fond sur le sens de cette dernière dans le processus d'invention de la nation (II).

I. Les empreintes socio-juridiques de la démocratie dans l'organisation territoriale de la RDC.

La Constitution pose les principes de base de l'organisation territoriale en RDC. Plusieurs textes législatifs renchérisent et détaillent des éléments de démocratie locale (A). L'élection se trouve au cœur de celle-ci (B).

A. Les fondements constitutionnels et législatifs de la démocratie locale.

Le principe démocratique est posé dès le premier alinéa du premier article de la Constitution [5]. La démocratie, dans son sens étymologique désigne le pouvoir du peuple, le *cratos* du *demos*. L'article 5 de la Constitution évoque justement le pouvoir et le peuple :

« La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants ».

Cette disposition constitutionnelle ne définit pas, au fond, le pouvoir du peuple ; elle se borne à désigner celui-ci comme source du pouvoir et à fixer les modalités d'exercice de ce « *tout-pouvoir* » par lui.

Conformément à l'article 3 de la même Constitution, il est reconnu la libre administration aux provinces et aux entités territoriales décentralisation, ainsi qu'une personnalité juridique propre. Leur gestion est assurée par des organes locaux.

La loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces énonce et organise, dans la même veine, la démocratie au niveau provinciale. En effet, en vertu de l'article 2 al. 3 de cette loi, la province dispose de ses propres institutions politiques, à travers lesquelles elle exerce les compétences qui lui sont dévolues. Ces institutions sont : l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial (article 6). Organe délibérant, l'Assemblée provinciale est composée de députés provinciaux élus au suffrage universel direct et secret ou coopté, pour un mandat de 5 ans.

L'Assemblée provinciale est donc, à l'image du Parlement national, le temple et le symbole de la démocratie au niveau provincial. Elle est composée des représentants du "*peuple*" de la province élus. Le principe électif marque le sceau de la démocratie sur le front provincial.

Si le suffrage est universel et direct pour l'Assemblée provinciale, les Gouverneur et Vice-gouverneur sont élus quant à eux au suffrage indirect. L'élection n'en demeure pas moins le principe.

Du côté des ETD, la logique reste la même [6]. La ville, la commune, le secteur et la chefferie sont gérés par des organes dont les membres sont désignés selon des modes démocratiques [7]. Comme institutions politiques, la ville dispose d'un Conseil urbain élu au suffrage universel direct [8] et d'un Exécutif urbain dirigé par le Maire et son adjoint, tous les deux élus par le Conseil [9]. Un Conseil communal élu au suffrage universel

direct [10] constitue, aux côtés d'un Collège exécutif communal, composé d'un Bourgmestre et d'un Bourgmestre adjoint élus au sein du Conseil communal [11]. Il est vrai que pour le secteur et la chefferie, le chef de l'exécutif est désigné selon la coutume [12]. Mais le conseil qui l'entoure est élu au suffrage universel direct. Nous pouvons constater que la démocratie locale est essentiellement électorale.

B. La démocratie des urnes : le peuple politisé.

Le principe électif est un élément important de la démocratie. Il constitue la manière la plus employée par le peuple pour exercer son pouvoir et sa souveraineté. Toutefois, l'élection suffit-elle pour parler de démocratie ?

Samuel Huntington a peut-être la réponse. Il affirme que « *les élections ouvertes, libres et équitables sont l'essence de la démocratie, l'incontournable sine qua non* ».

Toutefois, « *les gouvernements issus des élections peuvent être inefficaces, corrompus, et incapables d'adopter des politiques qu'exige le bien public. Ces caractéristiques rendent ces gouvernements indésirables, elles ne les rendent pas antidémocratiques. La démocratie est une vertu publique, elle n'est pas la seule* » [13].

Des études constatent qu'il y a naissance de ce que l'on qualifie de démocratie illibérale. En effet, les libertés politiques sont mises en avant plus que les libertés civiles ; les élections sont valorisées plus que la protection des libertés fondamentales. Nous sommes tentés de mesurer la démocratie à l'aune de la participation du peuple à la vie politique du pays. Or, la garantie des droits autres que politiques fait de la démocratie « *une marque honorifique plutôt qu'une catégorie descriptive* », selon les propos de Fareed Zakaria [14]. Mais même dans les systèmes où démocratie est indissociable de libéralisme politique, le peuple de la démocratie demeure un peuple essentiellement politique.

Lorsqu'on réduit la démocratie à la participation du peuple à la vie politique, la démocratie réduit à son tour le peuple à sa seule fonction politique. Il ne signifie désormais ni plus ni moins qu'une somme de personnes ayant droit de vote, un ensemble d'électeurs dont l'activité déterminant et significative est le choix de ses gouvernants.

En plus de la nécessité de protéger ses droits fondamentaux, un tel peuple ne correspond pas au tableau socio-anthropologique du peuple congolais, qui s'identifie et s'épanouit plus dans des groupes non étatiques. Aussi, cette démocratie qui politise le peuple risque de créer des tensions et des divisions au sein des communautés. Il faut donc penser une démocratie locale qui s'adapte également au paysage local du pays.

A ce propos, une certaine réflexion constitutionnelle note que la démocratie vise l'établissement d'une « *relation de stabilité entre une société spécifiée et un pouvoir politique chargé de la représenter et de l'exprimer* » [15]. La nature de cette relation est qualifiée d'isomorphie, puisqu'elle trouve son fondement sur une identification réciproque de la société et de son pouvoir [16].

II. Démocratie locale en RDC : de pouvoir du peuple à pouvoir des peuples.

L'on a souvent tendance, quand on pense la démocratie, à s'intéresser au pouvoir, au *cratos*.

Pourtant, il importe avant tout de bien identifier le peuple qui en est le détenteur, de bien le définir. En RDC, la notion de peuple que l'on prend comme évidente est pourtant complexe.

Le peuple congolais est peut-être un carrefour des « *peuples* », une rencontre des identités sur lesquelles la démocratie locale devra s'appuyer (A). Il est important de dépasser l'analyse des rapports de force « *gouvernants-gouvernés* » pour saisir dès lors le peuple sous un regard démotique (B).

A. La mise en valeur de l'expression des identités locales.

La démocratie locale se trouve face au défi du caractère pluriel du paysage local congolais.

Les provinces, les villes, les communes, les secteurs et les chefferies sont des foyers d'habitation et de cohabitation des groupes ethniques, véritables nations précoloniales [17]. Elle ne devrait pas être une simple application locale de la façon de faire globale. Elle devrait consister avant tout au droit pour les peuples de s'organiser politiquement, bien entendu sous un contrôle rigoureux de la loi.

La désignation, selon la coutume, du chef de secteur et du chef de chefferie n'est pas antidémocratique. Bien au contraire, c'est cela la véritable démocratie locale. C'est le fait pour le pouvoir central de donner aux populations locales le droit de participer à la vie politique du pays conformément à leurs identités locales et avec elles. En effet, la démocratie est par essence une dynamique dont le rythme est dicté par la volonté souveraine du peuple. Par conséquent, il choisit librement la manière de s'organiser politiquement. La démocratie perd tout son sens lorsque le peuple ne se reconnaît pas dans les institutions en place. Tout comme les élections, sous d'autres cieux, la coutume, les traditions ancestrales font naître ce sentiment d'appartenance, ce lien presque « *affectif* » très fort entre le peuple et les institutions mises en place selon ses traditions.

Par ailleurs, Il n'est nullement question de remettre en cause le mécanisme établi ou de demander sa suppression. Au contraire, nous plaidons en faveur de son originalisation et de son enrichissement. Autrement dit, il faut dépasser la seule participation à vie politique de la communauté par la voie électorale, pour garantir à chacun de ses membres le droit de s'épanouir en restant lui-même. Cela implique la mise en place des politiques socio-culturelles qui valorisent les cultures, les savoirs, les ressources humaines et naturelles, et les talents locaux et qui les font participer au développement du pays.

La valorisation de l'agriculture - pour prendre cet exemple - par la mise en place d'une politique agricole efficace dans une province où elle est l'activité principale est un élément de démocratie locale. Le peuple exerce son pouvoir peut-être plus dans ses champs de maïs que dans les bureaux de vote. Bien entendu, cet exemple signifie autrement et simple qu'au-delà de l'agriculture elle-même, il importe de sauvegarder, de façon générale, le savoir-faire et le savoir-être des peuples. Il y a aussi les langues locales qui n'attendent qu'à recevoir un gage de leur pérennité. En organisant ainsi les choses, on saisit autrement la notion de peuple et celle de la démocratie.

B. D'un pouvoir démocratique à une liberté démotique.

« *Le pouvoir de l'État n'existe qu'inséré au cœur d'une société* ». Cette merveilleuse illumination de M. Prelot et J. Boulouis motive cette réflexion en même temps qu'elle lui donne du sens [18]. En effet, ayant oublié ce postulat important, plusieurs constitutionnalistes réduisent l'intérêt du droit constitutionnel au seul « *mode d'organisation, de conquête et de diffusion du pouvoir dans l'État* » [19]. Ce dernier est aussi une « *communauté humaine singularisée par la nation* » [20].

La nation congolaise, dans la mesure où elle existe, n'est rien d'autre qu'un rendez-vous de plusieurs nations dont la survie est assurée par la multitude de groupes ethniques qui peuplent son immense territoire. Le Congo est une multination [21] qui se construit chaque jour et qui doit l'être davantage grâce à la palabre interethnique, ce consensus quotidien, gage de l'unité nationale. L'État se doit d'en être le garant, sans tenter de l'absorber [22].

Nous suggérons donc une vision démotique des choses. Ceux qui y ont réfléchi constatent que le peuple, vu sous l'angle démocratique, demeure un ensemble de « *citoyens atomisés qui, par une procédure purement arithmétique de représentation et de décision, instituent les organes* ». Ils ajoutent que « *c'est précisément dans cette impossibilité de la démocratie constitutionnelle libérale à répondre à la question de l'identité des sociétés politiques contemporaines, à exprimer l'individu dans la diversité de ses appartenances concrètes, que se dessine en creux le droit constitutionnel démotique* » [23].

Il s'agit d'une liberté fondamentale, un droit à la vie voire à la survie des populations locales et de leurs particularismes. Le défi de la démocratie locale en RDC est moins d'organiser des élections dans les provinces et les ETD que de composer le mécanisme juridique étatique avec le paysage socio-culturel. Ainsi façonnée, cette démocratie ne fait pas du peuple seulement la source du pouvoir, mais aussi et surtout son enjeu [24].

Au demeurant, outre la lutte contre la politisation globale et à outrance du peuple [25], il s'agira de l'affranchir de son carcan de corps électoral pour lui redonner sa valeur et sa dignité de société humaine, de « *substrat humain de l'État* » [26]. La prise en compte, par le droit, des identités locales dans le sens même de la démocratie - sens comme direction et comme signification - et dans sa mise en œuvre, voilà la réflexion que nous osons, car « *moins la nation existe en fait, plus il faut la proclamer en droit* » [27]. L'idée n'est pas de construire une démocratie identitaire mais d'offrir une identité à la démocratie au niveau local.

Auteur :



Béni Bobanga Wawa Doctorant en droit public à l'Institut de Recherches sur l'Évolution de la Nation et de l'État (IRENEE) /Université de Lorraine.

Notes

[1] Définition du Rapporteur général J. W. Bridge, reprise par Drago Guillaume. Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel. In : Revue internationale de droit comparé. Vol. 46 N°2, Avril-juin 1994. pp. 583-592.

[2] Lire en ce sens : Vlad Constantinesco et Stéphane Pierré-Caps, Droit constitutionnel, 6ème édition mise à jour, Puf, Paris, 2013, p. 506.

[3] Lire Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi, « *Cadre légal de la décentralisation en République démocratique du Congo* », in Le processus de décentralisation en République démocratique du Congo, sous la direction de Pamphile Mabilia Mantuba-Ngoma, Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa 2009, p. 57.

[4] Article 3 de la Constitution congolaise du 18 février 2006.

[5] La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc.

[6] La Loi Organique 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces organise le mode de désignation des organes locaux.

[7] Respectivement les articles 8 et 12, 48 et 56 et 70 de la loi susmentionnée.

[8] Article 8.

[9] Article 12.

[10] Article 48.

[11] Article 56.

[12] Cette désignation est même soumise à l'approbation du Conseil de secteur et/ou de chefferie. Art. 79 al.3.

[13] Cité par Fareed Zakaria.

[14] Zakaria Fareed, « *De la démocratie illibérale* », in *Le Débat*, 1998/2, n°99, pp. 17-26. A ce sujet lire : Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006. ; Rupnik Jacques, « *La démocratie illibérale en Europe centrale* », traduit de l'anglais par Alexandra Lalo, *Esprit*, 2017/6 (juin), pp. 69-85. ; Mineur Didier, « *Qu'est-ce que la démocratie illibérale ?* », *Cités*, 2019/3, n°79, pp. 105-117.

[15] Vlad Constantinesco et Stéphane Pierré Caps, *Le droit constitutionnel*, op.cit., p. 167.

[16] Ibid. Lire également, sur le sujet de l'isomorphisme : Isabelle Huault. Paul DiMaggio et Walter Powell. *Des organisations en quête de légitimité*. Les Grands Auteurs en Management, EMS, 2009.

[17] Lire à ce sujet Matala-Tala Léonard. « *L'ineffectivité du droit positif en Afrique subsaharienne* », *Civitas Europa*, vol. 31, no. 2, 2013, pp. 239-260.

[18] *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 7 éd., Dalloz, 1978, p. 7.

[19] Vlad Constantinesco et Stéphane Pierré Caps, *Le droit constitutionnel*, op.cit., p. 182.

[20] Ibid.

[21] Mwayila Tshiyembe, « *L'Etat en Afrique, crise du modèle importé et retour aux réalités. Essai sur la théorie de l'Etat multinational* », cité par Matala-Tala Léonard. « *L'ineffectivité du droit positif en Afrique subsaharienne* », *Civitas Europa*, vol. 31, no. 2, 2013, pp. 239-260.

[22] Au sujet de la notion de multination, lire également le Professeur Mwayila Tshiyembe, *Etat multinational et démocratie africaine, sociologie de la renaissance africaine*, L'Harmattan, Paris, 2001.

[23] Vlad Constantinesco et Stéphane Pierré Caps, *Le droit constitutionnel*, op.cit., p. 295.

[24] François Borella, « *Réflexion sur la question constitutionnelle aujourd'hui* », *Civitas Europa*, n°5-2000, p. 17.

[25] C'est là la cause du tribalisme. Ce dernier est très souvent le résultat de l'instrumentalisation et la manipulation politiques du peuple. Les partis politiques regroupent très souvent les ressortissants des mêmes tribus.

[26] Vlad Constantinesco et Stéphane Pierré Caps, *Le droit constitutionnel*, op.cit., p. 293.

[27] Idem, p. 296.