

Réforme constitutionnelle en RDC : une initiative de l'USN qui interroge l'intangibilité et le consensus démocratique

*Analyse critique des Communiqués
n° 007 et n° 008/USN/SEC.PERM/MBMA/2026 des 20 et 21 avril 2026*

Professeur Joseph Yav Katshung



PROFESSEUR DES UNIVERSITES | AVOCAT AUX BARREAUX DE KINSHASA-MATETE – HAUT-KATANGA – LUALABA | ARBITRE AGREE AUPRES DE CAMC/O | MEMBRE DE PAN AFRICAN LAWYERS UNION | MEMBRE DE L'UNION INTERNATIONALE DES AVOCATS | MEMBRE DE L'INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION | MEMBRE DES AVOCATS DE L'AFRIQUE DE L'EST [EALS] | MANAGING PARTNER DU CABINET YAV & ASSOCIATES LLP [www.yavassociates.com] | FONDATEUR DES EDITIONS « LEXCONGO ».

LIMINAIRES

Lorsque les Grecs demandèrent à Solon de leur donner une constitution, celui-ci répondit à la forme interrogative : « pour quel peuple et quelle époque ? ». L'anecdote, rapportée par Plutarque dans ses Vies parallèles, recèle une sagesse intemporelle, une constitution n'est jamais un artefact abstrait, désincarné des contingences historiques qui président à sa naissance. Elle se présente comme une réponse à une attente, mais elle répond à quelle dynamique sociale, dans quelle dynamique historique, à quelle ordonnance du temps ? Cette interrogation, formulée par les Grecs il y a plus de vingt-cinq siècles, conserve une acuité singulière en République Démocratique du Congo (RDC), où la réforme constitutionnelle est indissociable de la quête de paix et de stabilité.

Le 20 avril 2026, le Secrétariat Permanent de l'Union Sacrée de la Nation (USN) a rendu public le Communiqué n° 007/USN/SEC.PERM/MBMA/2026, signé par le Professeur André Mbata Betukumesu Mangu, en sa qualité de Secrétaire Permanent et Porte-parole de cette plateforme politique. *Ce communiqué, « relatif aux différentes propositions de réforme constitutionnelle », invite un large éventail d'acteurs, partis politiques, regroupements, associations, confessions religieuses, ONG des droits de l'homme, ordres professionnels, syndicats, universitaires, juristes et « tous les autres Patriotes congolais intéressés », à transmettre leurs propositions de réforme de la Constitution du 18 février 2006 au plus tard le mercredi 20 mai 2026.* Le communiqué annonce *la mise sur pied ultérieure d'une commission technique chargée de « résumer et évaluer les différentes propositions afin de produire un rapport » destiné au Président de la République, Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo.*

La démarche part du constat que la « terre entière » soutient la révision. Or, si une telle prémisse est fautive, quelle serait la conclusion ? La logique élémentaire enseigne qu'un raisonnement fondé sur une prémisse erronée ne peut conduire qu'à des conclusions invalides, c'est le principe classique du *ex falso quodlibet*. Dans l'examen rigoureux de la validation des révisions controversées, l'argument le plus fréquemment invoqué est celui de la souveraineté populaire : *le peuple, détenteur du pouvoir constituant, serait libre de modifier sa constitution comme il l'entend.* Cette argumentation fait cependant fi du fait que les clauses d'éternité ont précisément été conçues pour protéger certains principes fondamentaux même contre la volonté majoritaire du moment, ce que la doctrine allemande qualifie de *Ewigkeitsklausel* ou « clause d'éternité » destinée à soustraire le noyau identitaire de l'ordre constitutionnel à toute emprise du pouvoir de révision.¹

Cette initiative de l'USN ne surgit pas *ex nihilo*. Elle s'inscrit dans le prolongement direct du discours présidentiel du 16 novembre 2024, lors d'un meeting populaire tenu à la place de la Poste à Lubumbashi, dans la province du Haut-Katanga, le Président de la République avait prononcé un discours qui a marqué un tournant décisif dans le débat sur la révision constitutionnelle. Devant une foule nombreuse, il avait réitéré avec force sa détermination à « revisiter ou changer la Constitution du pays », mettant ainsi fin à toute équivoque sur ses intentions.² Les propos tenus ce jour-là revêtent une importance capitale pour comprendre la dynamique actuelle de la quête de réforme constitutionnelle. S'adressant directement à ses opposants, le Président avait lancé cette interpellation devenue virale : « ***Qui est celui-là qui va m'interdire moi, le garant de la Nation, de ne pas le faire ?*** ». Cette formule rhétorique, loin d'être anodine, pose de manière frontale la question des limites du pouvoir présidentiel face aux clauses d'intangibilité constitutionnelle. Le Président avait poursuivi en affirmant : « ***Et je mets en garde tous ceux, politiques et autres, qui voudraient aller dans le sens de manipuler notre population. Ils seront exposés à des poursuites.***

Surtout, le Chef de l'État a esquissé une procédure institutionnelle en trois étapes pour mener cette réforme : « ***Les propositions de la commission que je mettrai en place vous seront présentées à vous, peuple congolais, d'abord à travers vos élus. Et si cela est nécessaire, nous consulterons la population, le peuple congolais, pour qu'il décide de lui-même s'il doit s'arrêter à la révision ou***

1 Sur le concept d'*Ewigkeitsklausel*, v. article 79(3) de la Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949 ; BVerfG, 2 BvE 2/08, 30 juin 2009, arrêt Lisbonne.

2 Radio Okapi « Félix Tshisekedi à Lubumbashi : "Qui est celui-là qui va m'interdire moi, le garant de la Nation, de modifier la constitution" » : <https://www.radiookapi.net/2024/11/18/actualite/politique/felix-tshisekedi-lubumbashi-qui-est-celui-la-qui-va-minterdire-moi-le> , 17 novembre 2024

carrément aller au changement de la Constitution. »³. Cette annonce présidentielle définissait clairement un processus séquentiel : d'abord, la mise en place d'une commission technique d'initiative présidentielle ; ensuite, la présentation des propositions au peuple congolais par l'intermédiaire de ses représentants élus ; enfin, si nécessaire, une consultation directe de la population. Le Président a conclu en martelant : « Personne ne changera mon avis sur cette question. »⁴. Cette séquence procédurale annonçait donc un processus descendant, partant de l'institution présidentielle vers les représentants du peuple, avec une possibilité de consultation populaire directe en dernière instance.

Dans ce même discours, le Président a cherché à dissiper ce qu'il a qualifié de « manipulation distillée dans la population par certains leaders politiques et religieux », précisant que ses déclarations antérieures à Kisangani « n'avaient aucun lien avec un quelconque troisième mandat ». Ces déclarations présidentielles, par leur tonalité volontariste et leur portée politique, ont ouvert la voie à une série d'initiatives visant à concrétiser cette ambition réformatrice. C'est dans ce contexte que le Secrétariat Permanent de l'Union Sacrée de la Nation (USN) a rendu public ledit Communiqué. Toutefois, la procédure mise en place par l'USN - ou par lui-même - présente cependant une architecture singulièrement différente de celle annoncée à Lubumbashi par le président Tshisekedi. Le communiqué prévoit une démarche en trois temps : ***primo, une collecte directe des propositions auprès de la population et des diverses organisations de la société civile ; secundo, la mise sur pied ultérieure d'une commission technique, non pas présidentielle, mais émanant de l'USN elle-même, chargée de « résumer et évaluer les différentes propositions afin de produire un rapport » ; tertio, la transmission de ce rapport au Président de la République.***

Or, c'est précisément ici que s'opère un glissement procédural dont la portée mérite d'être soulignée. La séquence annoncée par le Président à Lubumbashi suivait une logique institutionnelle descendante : *commission présidentielle → représentants élus → peuple (si nécessaire)*. La démarche mise en œuvre par l'USN – ou par son Secrétaire Permanent - inverse cette séquence et court-circuite les instances représentatives : *population → commission technique de l'USN → rapport au Président*. Les élus du peuple, députés nationaux, sénateurs, gouverneurs provinciaux, membres des assemblées provinciales, dont le Président avait pourtant annoncé qu'ils seraient le premier relais de présentation des propositions, se trouvent ainsi écartés de facto d'un processus qui, selon les termes mêmes du discours présidentiel, devait nécessairement passer par eux. Ce court-circuitage institutionnel soulève plusieurs interrogations de nature constitutionnelle et politique.

- D'une part, l'USN, en tant que plateforme politique regroupant la majorité présidentielle, se substitue à l'institution présidentielle elle-même dans le pilotage d'un processus éminemment régalien.

3 Présidence de la RDC « *Le Président Félix Tshisekedi a déclaré : "Personne ne changera mon avis sur la révision ou le changement de la Constitution" »* <https://www.presidence.cd/actualite-detail/actualite/le-president-felix-tshisekedi-a-declare-personne-ne-changera-mon-avis-sur-la-revision-ou-le-changement-de-la-constitution>, 16 novembre 2024

4 Ibid.

- D'autre part, la procédure adoptée prive le débat parlementaire de son rôle naturel de filtrage démocratique des propositions citoyennes, transformant ainsi une démarche qui devait être institutionnelle en une initiative unilatérale portée par une seule famille politique.

- Enfin, la commission technique annoncée n'émane plus de l'autorité présidentielle mais d'une structure partisane, ce qui soulève d'emblée la question de sa légitimité à résumer et évaluer des propositions censées émaner de l'ensemble du peuple congolais, toutes sensibilités politiques confondues.

Cette discordance entre la procédure annoncée et la procédure effectivement mise en œuvre constitue le premier indicateur d'une démarche dont la régularité et l'inclusivité méritent d'être questionnées. Ce d'autant que la convergence temporelle et substantielle entre les déclarations présidentielles de novembre 2024 et le communiqué de l'USN d'avril 2026 n'est pas fortuite. Elle révèle une stratégie politique cohérente visant à ancrer dans l'opinion publique l'idée d'une nécessité de révision constitutionnelle. Cette démarche intervient, surtout, dans un contexte politique et sécuritaire d'une gravité exceptionnelle, les provinces orientales de la RDC sont en proie à un conflit armé, les tensions politiques internes restent vives, et le spectre du « syndrome du troisième mandat », ce mal endémique du constitutionnalisme africain, plane sur l'ensemble de la démarche malgré les dénégations présidentielles.

Comme on pouvait s'y attendre, **cette initiative a immédiatement suscité de vives réactions au sein de l'opinion publique congolaise, de la société civile et de la classe politique.** Face à l'ampleur de ces critiques, **le Secrétariat Permanent de l'USN a publié, moins de vingt-quatre heures après le communiqué n° 007, un « Communiqué très important de clarification » (n° 008/USN/SEC.PERMAN/MBMA/2026) daté du 21 avril 2026 et signé depuis Johannesburg.** Ce second communiqué tente de prendre ses distances avec le premier en affirmant que l'initiative « ne pouvait en aucun cas être interprétée comme celle de l'USN ni de la Haute Autorité Politique », tout en invoquant une « demande populaire » exprimée par « plusieurs milliers de compatriotes ». **Loin de dissiper les interrogations, cette tentative de distanciation confirme les contradictions structurelles de la démarche et soulève de nouvelles questions juridiques et politiques** qui seront examinées en détail.

La présente analyse se propose d'examiner cette initiative avec la rigueur et la distance critique qu'exige l'exercice académique. Il ne s'agit ni de condamner par principe toute velléité de perfectionnement constitutionnel, nous avons, dans nos travaux antérieurs, plaidé pour un constitutionnalisme évolutif respectueux de l'intangibilité, **ni de cautionner une démarche dont les mobiles demeurent opaques et la procédure, contestable.** La problématique qui sous-tend cette réflexion est la suivante : **l'initiative de consultation nationale lancée par l'USN respecte-t-elle les exigences d'opportunité, de procédure et de conformité constitutionnelle qu'impose le cadre juridique congolais, à la lumière des leçons de l'histoire nationale et des expériences africaines comparées ?**

L'examen s'articulera autour de cinq axes : la question de l'opportunité de la réforme dans le contexte actuel (I), le caractère unilatéral de la procédure et ses conséquences sur le consensus constitutionnel (II), la théorie de la fraude à la constitution (III), le spectre de l'article 220 et du syndrome du troisième mandat (IV), et enfin les leçons de l'histoire congolaise et africaine qui appellent à la plus grande prudence (V).

I. UNE INITIATIVE QUI SOULÈVE DES QUESTIONS FONDAMENTALES D'OPPORTUNITÉ

A. Le contexte sécuritaire : réformer la Constitution en temps de guerre ?

La première interrogation que soulève le communiqué de l'USN est celle de l'opportunité. Est-il raisonnable, est-il responsable, d'engager un processus de réforme constitutionnelle alors que les provinces orientales de la RDC sont le théâtre d'un conflit armé meurtrier ? Des millions de déplacés internes, des atrocités documentées par les organisations internationales, une souveraineté territoriale gravement compromise, tel est le tableau de l'Est congolais en ce printemps 2026.

L'article 219, alinéa 2, de la Constitution de 2006 dispose expressément qu'« aucune révision 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 ». Même si l'état de siège peut être formellement levé, la réalité du terrain demeure celle d'un conflit armé actif. L'esprit de cette disposition constitutionnelle est limpide, **un processus de révision exige la sérénité, le recul et les conditions d'un débat démocratique apaisé.** Comment prétendre organiser une « vaste consultation nationale » lorsque des pans entiers du territoire national échappent au contrôle effectif de l'État ? Comment recueillir les « propositions » des Congolais de Goma, de Butembo, de Beni, alors que ces populations luttent quotidiennement pour leur survie ?

Le concept de *peace constitutionalism*, théorisé par Christine Bell et développé par Sujit Choudhry⁵, nous enseigne qu'une constitution post-conflit, et la Constitution congolaise de 2006 en est une par excellence, fruit du Dialogue inter-congolais et de l'Accord global et inclusif de Sun City, ne saurait être révisée sans un « test de paix » préalable ; **la modification envisagée est-elle de nature à renforcer ou à fragiliser la cohésion nationale et les acquis de la pacification ?** Force est de constater que ce test n'a pas été conduit.^[6]

B. L'absence de consensus et l'opacité des mobiles

Au-delà du contexte sécuritaire, c'est l'absence criante de consensus politique qui interpelle. Une réforme constitutionnelle n'est pas un acte de gestion ordinaire du pouvoir. Elle touche au pacte fondamental qui lie l'ensemble des composantes de la Nation. Or, le communiqué de l'USN émane exclusivement de la majorité présidentielle. L'opposition politique, dont la participation est consubstantielle à tout processus constituant légitime, n'est pas associée à la démarche. Les forces vives de la société civile non alignées sur le pouvoir ne sont sollicitées que dans un cadre défini unilatéralement par l'USN.

Plus fondamentalement, les mobiles de la réforme demeurent flous. Le communiqué invoque de « nombreuses manifestations de soutien » et des « mémorandums adressés à la Haute Autorité Politique de l'USN » pour justifier la démarche. *Mais quelles sont précisément les dispositions constitutionnelles qui posent problème ? Quel diagnostic précis a été établi ? Quelles insuffisances du texte de 2006 appellent une révision urgente plutôt qu'une meilleure application des dispositions existantes ?*

Car c'est là que réside le nœud du problème, le véritable diagnostic. Lors de notre communication au Colloque organisé le 18 février 2026 au Palais du Peuple pour célébrer les 20 ans de la Constitution, co-organisé par la Faculté de Droit de l'UNIKIN et l'IDGPA du Professeur Mbata, nous avons affirmé qu'il n'y a pas de constitution parfaite et avons identifié des domaines

5 BELL (C.), *On the Law of Peace*, op. cit. ; CHOUDHRY (S.) (dir.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, Oxford University Press, 2008.

légitimes de perfectionnement. Mais ces imperfections, pour réelles qu'elles soient, ne justifient pas une refonte globale. Elles appellent des corrections techniques ciblées, menées dans le cadre d'un consensus large. Encore faut-il que la démarche de perfectionnement soit honnête dans ses objectifs.

N'attribuons pas à la Constitution notre incapacité de mieux gérer l'État. Le problème de la RDC n'est pas, fondamentalement, un problème constitutionnel. C'est un problème de gouvernance, de culture politique, de clientélisme ambiant. Le texte constitutionnel de 2006, malgré ses imperfections, offre un cadre institutionnel suffisamment robuste pour assurer une gouvernance démocratique, à condition qu'il soit respecté et appliqué.

II. UNE PROCÉDURE UNILATÉRALE QUI FRAGILISE LE CONSENSUS CONSTITUTIONNEL

A. Une démarche portée par la seule majorité présidentielle

L'examen du communiqué de l'USN révèle une donnée structurelle préoccupante, c'est une plateforme politique, la majorité présidentielle, qui s'érige en maître d'œuvre d'un processus qui devrait relever du constituant. Le Secrétariat Permanent de l'USN fixe le calendrier (date limite du 20 mai 2026), définit la procédure (transmission des propositions, mise en place d'une commission technique), et désigne le destinataire final du rapport (le Président de la République). L'ensemble du processus est conçu, encadré et piloté par un acteur partisan.

Or, la Constitution de 2006 est précise sur les titulaires de l'initiative de révision. L'article 218 dispose que l'initiative appartient concurremment au Président de la République, au Gouvernement après délibération en Conseil des ministres, à chacune des Chambres du Parlement à l'initiative de la moitié de ses membres, et à une fraction du peuple congolais. L'USN, en tant que plateforme politique, ne figure pas parmi ces titulaires constitutionnels. La démarche engagée se situe donc en dehors du cadre procédural prévu par le constituant.

Certes, l'on pourrait objecter que le communiqué ne constitue qu'une phase « pré-constituante » de consultation, préalable à l'engagement formel de la procédure de l'article 218. Mais cette objection ne résiste pas à l'analyse. En définissant unilatéralement les termes, le calendrier et les modalités de cette consultation, l'USN préempte le débat constitutionnel et en oriente la direction. La phase de consultation conditionne et prédétermine les « grandes options » qui seront soumises au Président. C'est donc la substance même du processus constituant qui est captée par la majorité présidentielle.

B. Le risque d'une Constitution « *made in USN* »

Le Professeur Stéphane Bolle, dans sa communication remarquée au VIe Congrès de l'Association française de droit constitutionnel, avait forgé l'expression « *constitutions made in Africa* » pour dénoncer les textes constitutionnels conçus sur mesure pour servir les intérêts du pouvoir en place.

L'expression trouve ici une déclinaison inquiétante : celle d'une révision constitutionnelle « *made in USN* ». ⁶

Le risque est double. D'une part, une Constitution révisée dans ces conditions souffrirait d'un déficit originel de légitimité. La Constitution de 2006, rappelons-le, est le fruit d'un processus inclusif, le Dialogue inter-congolais, l'Accord global et inclusif, le travail du Sénat de transition, et a été validée par référendum avec 84,31 % de « oui ». Une révision portée par la seule majorité présidentielle ne saurait prétendre au même niveau de légitimité démocratique. D'autre part, cette approche partisane ouvre la voie à un cercle vicieux institutionnel dévastateur. Si chaque majorité au pouvoir, et Dieu seul sait comment on se l'attribue, s'arroge le droit de réviser la Constitution à sa convenance, le texte fondamental perd sa fonction de cadre stable et impartial régissant le jeu politique. Il devient un instrument de domination au service de la majorité du moment. L'histoire constitutionnelle congolaise, et nous y reviendrons, a déjà connu ce scénario avec les conséquences que l'on sait.

C. Le délai d'un mois, précipitation ou stratégie ?

Un élément du communiqué mérite une attention particulière : le délai imparti. Le communiqué, daté du 20 avril 2026, fixe au 20 mai 2026 la date limite de transmission des propositions. Un mois. Trente jours pour recueillir les propositions de réforme constitutionnelle de l'ensemble des forces vives de la Nation, y compris celles de la diaspora répartie sur cinq continents.

Ce délai est manifestement insuffisant au regard de l'ampleur et de la gravité de l'exercice. Un processus de réforme constitutionnelle sérieux exige du temps, temps pour l'analyse, temps pour la concertation, temps pour la maturation des propositions. À titre de comparaison, le processus constituant de 2003-2006 s'est étalé sur près de trois années. Le délai d'un mois imposé par l'USN trahit soit une précipitation révélatrice d'arrière-pensées politiques, soit une méconnaissance de la complexité de l'entreprise constitutionnelle. Dans les deux cas, la crédibilité du processus en sort affaiblie.

III. LA FRAUDE À LA CONSTITUTION : UNE GRILLE D'ANALYSE DÉTERMINANTE

A. Les fondements doctrinaux de la théorie de la fraude à la constitution en application

L'analyse de l'initiative de l'USN ne saurait être complète sans la mobilisation d'un concept fondamental du droit constitutionnel : *la fraude à la constitution*. Cette notion, forgée par la doctrine européenne au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, désigne le procédé par lequel l'autorité investie du pouvoir de révision utilise les formes constitutionnelles pour vider de sa substance le projet politique fondamental que la constitution incarne. Comme l'a résumé avec une

⁶ BOLLE (S.), « *Des constitutions made in Afrique* », communication au VI^e Congrès de l'AFDC, Montpellier, 2005.

concision remarquable le juriste français Georges Liet-Veaux : « *Respect de la forme pour combattre le fond, voilà la fraude à la constitution.* »⁷

Cette théorie trouve son origine historique dans le traumatisme constitutionnel européen de l'entre-deux-guerres. La République de Weimar avait démontré de manière tragique qu'un régime démocratique pouvait être anéanti en parfaite conformité avec les procédures constitutionnelles : la loi d'habilitation (*Ermächtigungsgesetz*) du 24 mars 1933, adoptée selon la procédure de révision prévue par l'article 76 de la Constitution de Weimar, a permis l'instauration légale de la dictature nazie. *Ce précédent historique a conduit la doctrine constitutionnelle à développer la distinction cardinale entre pouvoir constituant originaire et pouvoir constituant dérivé, ce dernier étant nécessairement limité par l'identité constitutionnelle que le premier a établie.*⁸

Trois éléments constitutifs caractérisent la fraude à la constitution. Premièrement, *une apparence de légalité formelle, la procédure de révision prévue par le texte est scrupuleusement respectée.* Deuxièmement, *une intention de contournement, le but réel de la révision est de se soustraire à une règle contraignante ou à un principe fondamental de l'ordre constitutionnel.* Troisièmement, *une atteinte à l'esprit de la constitution, le résultat est une subversion des principes essentiels que le constituant originaire a entendu placer hors d'atteinte du pouvoir de révision.*

En Afrique, la doctrine constitutionnelle s'est approprié ces concepts en les adaptant aux réalités du continent. Le Professeur Augustin Loada, dans ses travaux pionniers sur la limitation des mandats présidentiels en Afrique francophone, a démontré que les clauses d'intangibilité africaines répondent à une logique spécifique, celle de la prévention du retour aux présidences à vie qui ont caractérisé les régimes autoritaires post-coloniaux. Le Professeur Abdoulaye Soma a systématisé cette analyse en montrant que les révisions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest francophone oscillent entre perfectionnement légitime et instrumentalisation politique.⁹

B. La stratégie de modifier l'article 220 de la constitution constitue une fraude à la constitution

Il ressort de plusieurs constitutionnalistes de dernière heure en RDC la stratégie de tenter de modifier l'article 220 de la Constitution, que ce soit directement ou indirectement, par la voie d'une révision préalable de cet article pour en retirer certaines matières de la liste des intangibilités, puis par la modification subséquente des dispositions ainsi « déverrouillées ». Sans ambages, cela constituera une fraude à la constitution et cet argument se déploie en plusieurs temps.

- Premièrement, l'article 220 n'est pas une disposition technique parmi d'autres. Il constitue l'expression juridique du consensus fondateur de la Troisième République congolaise, forgé au prix du sang dans le creuset du Dialogue inter-congolais. Le constituant de 2006 n'a pas simplement « listé » des matières intangibles ; il a traduit en norme juridique suprême le « plus jamais ça » d'un

7 LIET-VEAUX (G.), « La fraude à la constitution. Essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France », *Revue du droit public*, 1943, p. 116 et s. V. également *Le Monde*, 22 novembre 1960, « La fraude à la constitution »

8 SCHMITT (C.), *Théorie de la Constitution*, 1928, trad. fr. PUF, 1993 ; KLEIN (C.), *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, PUF, 1996.

9 LOADA (A.), « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, n° 3, 2003 ; SOMA (A.), « Les révisions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest francophone », *Revue CAMES*, vol. 2, 2018.

peuple meurtri par des décennies de dictature et de guerre. Toucher à l'article 220, c'est donc porter atteinte non pas à un simple article, mais à l'identité même de l'ordre constitutionnel congolais.

- Deuxièmement, la stratégie dite du « *verrou non verrouillé* », consistant à soutenir que l'article 220, ne figurant pas lui-même dans la liste des dispositions intangibles, serait révisable, est, selon cette analyse, le prototype même de la fraude à la constitution. Car si l'on admet qu'il est possible de réviser l'article 220 pour en retirer, par exemple, la protection du « *nombre et de la durée des mandats du Président de la République* », puis de modifier ensuite l'article 70, on aura utilisé la procédure de révision constitutionnelle pour anéantir précisément ce que le constituant originaire avait entendu soustraire à toute révision. ***C'est le respect de la forme pour combattre le fond, la définition même de la fraude à la constitution selon Liet-Veaux.***¹⁰

- Troisièmement, le parallélisme des formes impose que toute modification touchant à l'article 220 ne puisse se faire que par la voie référendaire, puisque la Constitution elle-même a été adoptée par référendum le 18 décembre 2005. Cela renforce le caractère quasi-inexpugnable de la clause d'intangibilité. Elle s'inscrit dans la logique de la décision DCC 06-074 de la Cour constitutionnelle du Bénin, qui a érigé le consensus national au rang de norme à valeur constitutionnelle, protégeant ainsi les clauses d'intangibilité contre toute forme de manipulation.¹¹

C. Application au cas d'espèce : le communiqué de l'USN à l'épreuve de la fraude constitutionnelle

L'application de la grille d'analyse de la fraude à la constitution au communiqué de l'USN produit des résultats éclairants. Le communiqué n'annonce pas explicitement la modification de l'article 220 ni la levée de la limitation des mandats présidentiels. Il se présente sous les dehors d'une consultation démocratique ouverte. Mais c'est précisément dans cette apparence de légalité et d'ouverture que réside la sophistication du procédé.

Le silence du communiqué sur les dispositions précisément visées par la réforme est, en soi, caractéristique de la fraude. Car en ne précisant pas le périmètre des modifications envisagées, l'USN se réserve la possibilité de tout modifier, y compris les matières intangibles protégées par l'article 220. L'absence de ligne rouge explicite est une ligne rouge implicitement franchie. Comme le souligne le Prof. Bob Kabamba, « *changer la constitution congolaise serait un coup d'État constitutionnel* ». ¹²

En outre, le contexte politique dans lequel intervient le communiqué, approche de la fin du second mandat présidentiel, discours présidentiel sur le changement de Constitution, « prétendues manifestations de soutien » orchestrées, reproduit exactement le schéma des fraudes à la constitution documentées dans d'autres pays africains. Du Rwanda (2015) à la Guinée (2020), en passant par le Burundi (2018), le modus operandi est identique, création artificielle d'une demande populaire, consultation formelle mais orientée, puis révision sous couvert de modernisation. Cela

10 LIET-VEAUX (G.), « La fraude à la constitution. Essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France », *Revue du droit public*, 1943, p. 116 et s.

11 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 06-074, 8 juillet 2006

12 La Libre Afrique, <https://afrique.lalibre.be/79311/rdc-pour-le-professeur-bob-kabamba-changer-la-constitution-congolaise-serait-un-coup-detat-constitutionnel/> , 21 novembre 2024

est justement un cas l'école de fraude à la constitution, car elle utilise les mécanismes démocratiques pour subvertir la démocratie elle-même.

IV. LE SPECTRE DE L'ARTICLE 220 ET DU SYNDROME DU TROISIÈME MANDAT

A. L'intangibilité constitutionnelle, un rempart contre nous-mêmes ?

L'article 220 de la Constitution de 2006 constitue le cœur du dispositif de verrouillage constitutionnel congolais. Il dispose en termes explicites : « *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.* » L'alinéa 2 ajoute avec force : « *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.* »

Cette clause d'intangibilité, l'une des plus étendues du droit constitutionnel comparé, n'est pas un caprice juridique. Elle est le produit d'une histoire douloureuse. Elle porte la mémoire des dix-sept révisions mobutistes qui ont systématiquement démantelé l'architecture démocratique de la Constitution de 1967 au profit d'un présidentielisme illimité. Elle porte la mémoire de la « première guerre mondiale africaine », du Dialogue inter-congolais, du sang versé par des millions de Congolais. *L'article 220 est donc l'expression juridique du « plus jamais ça » congolais.*

Le communiqué de l'USN ne précise pas les dispositions constitutionnelles visées par la réforme. Ce silence est en soi problématique. *S'agit-il de perfectionnements techniques légitimes ou de modifications touchant au noyau intangible protégé par l'article 220 ?* L'absence de précision alimente légitimement les soupçons.

B. Le syndrome du troisième mandat : une tentation récurrente

Le constitutionnalisme africain contemporain est hanté par ce que la doctrine qualifie de « *syndrome du troisième mandat* ». À l'approche de l'expiration de leur dernier mandat constitutionnellement autorisé, les dirigeants en exercice entendent les « sirènes de la révision ». La mécanique est désormais bien documentée, *susciter des « manifestations de soutien », invoquer la « volonté populaire », mobiliser les relais partisans pour créer l'apparence d'une demande sociale, puis engager un processus de révision dont l'objectif réel, inavoué mais transparent, est la levée ou le contournement de la limitation des mandats.*¹³ L'analyse des révisions constitutionnelles en Afrique entre 2002 et 2023 met en évidence 24 tentatives de modification constitutionnelles à des fins de prolongation du pouvoir politique. Parmi ces tentatives, 19 ont été couronnées de succès. Ce qui représente une tentative par an au cours des

¹³ ISS Africa, « Les coups d'État constitutionnels favorisent les coups d'État militaires », PSC Insights, 24 novembre 2023.

deux dernières décennies d'existence de l'Union africaine (UA), avec un taux de réussite d'environ 78 %.¹⁴

Le communiqué de l'USN s'inscrit-il dans ce schéma ? La question mérite d'être posée sans détour. *Le texte invoque précisément de « nombreuses manifestations de soutien à l'initiative de réforme constitutionnelle organisées par nos compatriotes à Kinshasa, dans les Provinces et dans la Diaspora aussi bien en Afrique, en Amérique, en Asie, en Europe qu'en Océanie ».* Cette rhétorique de la demande populaire spontanée est caractéristique des processus de manipulation constitutionnelle documentés en Afrique centrale et occidentale.

La protection du « nombre et de la durée des mandats du Président de la République » par l'article 220 est remarquablement précise. Contrairement au modèle français, qui se borne à protéger « la forme républicaine du Gouvernement », ou même à certaines constitutions africaines dont les clauses d'intangibilité sont formulées en termes plus généraux, le constituant congolais a fait le choix délibéré et explicite d'immuniser la limitation des mandats présidentiels contre toute révision. *Ce choix n'est pas anodin, il traduit une méfiance, historiquement fondée, à l'égard de la tentation perpétualiste du pouvoir.*

C. Le paradoxe du Professeur Mbata, signataire des Communiqués de l'USN : d'hier à aujourd'hui !

L'un des aspects les plus troublants de cette initiative réside dans la personnalité de son signataire. Le Professeur André Mbata Betukumesu Mangu, constitutionnaliste et notre ancien enseignant à l'University of Pretoria en Afrique du Sud, s'était distingué sous la présidence de Joseph Kabila par ses positions fermes contre toute tentative de révision de la limitation des mandats présidentiels. Ses écrits académiques, notamment ses articles « *Constitutional Democracy and Constitutionalism in Africa* » (2004) et « Inconstitutionnalité d'un troisième mandat présidentiel : leçons de la Cour constitutionnelle du Bénin à d'autres Cours constitutionnelles africaines », (2014), défendaient avec vigueur le principe de l'intangibilité des clauses limitatives.¹⁵

Aujourd'hui, le même Professeur Mbata, en sa qualité de Secrétaire Permanent de l'USN, pilote l'initiative de réforme constitutionnelle dont les contours demeurent délibérément flous. *Ce revirement, car c'en est un, quel que soit le soin apporté à en nuancer la présentation, illustre un mal profond du constitutionnalisme congolais, l'instrumentalisation du savoir juridique au service du pouvoir du moment.* Les thuriféraires de la Constitution d'hier se muent en ses fossoyeurs aujourd'hui, au gré des recompositions politiques. Cette versatilité des élites intellectuelles face au pouvoir est l'un des facteurs les plus corrosifs de l'État de Droit en Afrique.

Le paradoxe est d'autant plus saisissant que le Professeur Mbata avait, sous Kabila, fustigé avec une éloquence certaine le syndrome du troisième mandat. Comment concilier ces positions passées avec la démarche actuelle ? La cohérence intellectuelle, vertu cardinale de l'universitaire, commande à tout le moins une explication publique de cette évolution doctrinale. « *Il n'y a que des imbéciles qui ne changent pas* », rétorquera-t-il peut-être. Soit. Mais la conversion doctrinale d'un

14 Ibid

15 MBATA MANGU (A.), « *Constitutional Democracy and Constitutionalism in Africa* », Conflict Trends, ACCORD, vol. 1, 2004 ; et A. MBATA, « Inconstitutionnalité d'un troisième mandat présidentiel : leçons de la Cour constitutionnelle du Bénin à d'autres Cours constitutionnelles africaines », RADG, Vol.1, n°4, 2014.

constitutionnaliste n'est pas celle d'un homme politique. Elle exige une argumentation rigoureuse, une démonstration scientifique, et non le simple ralliement à la position du camp qui l'emploie. *L'intellectuel qui change de conviction au rythme des alternances politiques ne change pas d'idées, il change de maître.*

D. Le communiqué de clarification n° 008 : une tentative de distanciation qui confirme les contradictions

Le 21 avril 2026, soit moins de vingt-quatre heures après la publication du communiqué n° 007, le Secrétariat Permanent de l'USN publie un « Communiqué très important de clarification » (n° 008/USN/SEC.PERM/MBMA/2026), signé depuis Johannesburg, au siège de la Section USN/Afrique du Sud. La célérité de cette réaction – fait remarquable dans la pratique institutionnelle congolaise – constitue en elle-même un indicateur de l'ampleur des réactions négatives suscitées par l'initiative initiale. L'examen attentif de ce communiqué de clarification, loin de dissiper les interrogations, en révèle de nouvelles et confirme les contradictions structurelles de la démarche.

- Premièrement, la tentative de distanciation institutionnelle opérée au point 5 du communiqué constitue une contradiction juridique flagrante. Le Secrétaire Permanent affirme que « l'initiative prise par le Secrétariat Permanent [...] ne pouvait en aucun cas être interprétée comme celle de l'USN ni de la Haute Autorité Politique ». Or, cette affirmation se heurte à une évidence formelle : le communiqué n° 007 a été émis sur papier à en-tête officiel de l'Union Sacrée de la Nation, numéroté dans la série officielle des actes du Secrétariat Permanent (USN/SEC.PERM), revêtu du sceau de la plateforme, et signé par le Prof. Mbata en sa qualité explicite de « Secrétaire Permanent et Porte-Parole de l'Union Sacrée de la Nation ». En droit des organisations, la théorie de l'apparence et le principe de l'engagement institutionnel établissent qu'un organe statutaire agissant dans l'exercice apparent de ses fonctions engage l'institution qu'il représente. Prétendre le contraire revient à invoquer un dédoublement fonctionnel juridiquement indéfendable, *le Secrétaire Permanent ne peut simultanément agir au nom de l'USN, en utilisant ses attributs officiels, et nier que l'acte soit imputable à l'USN.*

- Deuxièmement, la justification par la « demande populaire » (points 1 et 3) mérite un examen critique rigoureux. Le communiqué invoque « plusieurs milliers de compatriotes » ayant exprimé leur souhait de réforme constitutionnelle. Cet argument d'autorité, par nature non vérifiable, reproduit un schéma bien documenté dans le constitutionnalisme africain contemporain. Au Burundi (2018), au Rwanda (2015) et en Guinée (2020), les processus de révision constitutionnelle controversés ont systématiquement été précédés d'invocations similaires d'une « demande populaire irrésistible ». Au Rwanda, les autorités avaient fait état de 3,7 millions de pétitions citoyennes réclamant la modification de la limitation des mandats, un chiffre dont la vérifiabilité n'a jamais été établie par une instance indépendante. La Commission de Venise, dans son rapport CDL-AD(2010)001, a expressément mis en garde contre l'instrumentalisation de la volonté populaire comme justification de révisions constitutionnelles portant atteinte aux acquis démocratiques. L'absence de toute documentation méthodologique - procès-verbaux, listes nominatives, mécanismes de vérification - prive cet argument de toute valeur probante en droit.

- Troisièmement, le renvoi à la Charte interne de l'USN pour fonder juridiquement l'initiative (point 7) relève d'une confusion préoccupante entre l'ordre juridique partisan et l'ordre constitutionnel. Le Secrétaire Permanent invoque l'article 45 de la Charte de l'USN, qui l'autoriserait à créer des « task force ou des cellules qui se chargent des questions spécifiques »,

pour justifier la mise en place de la commission technique. Or, la Charte d'une plateforme politique, fût-elle la majorité présidentielle, n'a aucune portée constitutionnelle. Elle ne saurait fonder une compétence en matière de révision constitutionnelle que seule la Constitution elle-même attribue. L'article 218 de la Constitution de 2006 est limitatif, l'initiative de la révision appartient « *concurrentement au Président de la République, au Gouvernement après délibération en Conseil des ministres, à chacune des Chambres du Parlement à l'initiative de la moitié de ses membres, ou à une fraction du peuple congolais, en l'occurrence 100.000 personnes* ». Le Secrétariat Permanent de l'USN n'y figure pas. Aucune disposition de la Charte d'un parti ou d'une plateforme ne peut créer une compétence constitutionnelle que le constituant n'a pas prévue.

- Quatrièmement, le vocabulaire employé dans le communiqué de clarification est révélateur d'une posture incompatible avec les exigences du débat constitutionnel dans une société démocratique. Les critiques de l'initiative sont qualifiées de « personnes mal intentionnées » agissant pour des « motifs inavoués », leurs analyses sont réduites à des « affabulations » procédant d'une « interprétation hérétique ». Ce registre lexical de disqualification morale, empruntant au vocabulaire religieux (« hérétique ») et à celui de la pathologie sociale (« affabulations »), est symptomatique d'une intolérance au débat contradictoire. ***Dans un État de Droit, la critique d'une initiative touchant à la loi fondamentale n'est pas une hérésie, c'est un droit fondamental et un devoir citoyen.*** Le Professeur Mbata, en tant que constitutionnaliste, ne saurait ignorer que la liberté d'expression et le droit de critique sont précisément au nombre des principes que l'article 220 entend protéger.

- Cinquièmement, un détail apparemment anodin mérite l'attention de l'analyste, le lieu de signature. Le communiqué est signé « à Johannesburg, au siège de la Section USN/Afrique du Sud ». Un communiqué portant sur la réforme de la Constitution congolaise, texte qui engage le destin de plus de cent millions de Congolais, est ainsi élaboré et signé depuis l'étranger. Sans remettre en cause le droit de la diaspora à participer au débat national, cette circonstance soulève une question de proximité avec les réalités sociopolitiques du terrain. Les populations de l'Est en proie aux violences, les déplacés internes, les acteurs de la société civile qui vivent quotidiennement les conséquences des insuffisances institutionnelles, ces voix-là sont-elles véritablement entendues depuis Johannesburg ? Cette révision – envisagée - ne serait-elle pas aussi qualifiée d'étrangère ?

En définitive, le communiqué de clarification n° 008 ne clarifie rien, il confirme. Il confirme la confusion entre l'appareil partisan et les institutions constitutionnelles. Il confirme l'absence de base juridique valable pour l'initiative. Il confirme l'instrumentalisation d'une « demande populaire » non documentée. Et surtout, par la virulence de ses attaques contre les voix critiques, il confirme que cette initiative ne s'inscrit pas dans la logique du débat constitutionnel ouvert et pluraliste que requiert toute réforme de la loi fondamentale.

V. LES LEÇONS DE L'HISTOIRE : NE PAS RÉPÉTER LES ERREURS DU PASSÉ

A. Le traumatisme des dix-sept révisions Mobutistes et la tentative Kabila

L'histoire constitutionnelle de la RDC est une mise en garde permanente contre la banalisation de la révision constitutionnelle. De 1967 à 1990, la Constitution a été révisée dix-sept fois, soit en moyenne une révision tous les treize mois. Le bilan de ce « révisionnisme constitutionnel » est

accablant, institutionnalisation du parti unique (1970), suppression du poste de Premier ministre (1978), présidence à vie de fait, démantèlement systématique de toute forme de contre-pouvoir.

L'histoire de ces vingt dernières années peut se lire comme une succession de tentatives de contournement de l'article 220. Sous la présidence de Joseph Kabila, la stratégie a d'abord consisté à affaiblir le cadre électoral, le passage du scrutin présidentiel à deux tours au scrutin à un tour par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, officiellement justifié par des raisons pratiques et financières, visait en réalité à permettre une victoire avec une majorité relative face à une opposition divisée.

Entre 2015 et 2016, des « initiatives citoyennes » orchestrées ont tenté d'ouvrir le débat sur la révision de l'article 220. L'Église catholique, la société civile et la communauté internationale s'y sont fermement opposées. Face à cette résistance, le pouvoir a opté pour le « glissement », ne pas modifier la Constitution, mais simplement ne pas organiser les élections. La Cour constitutionnelle, dans l'arrêt R.Const. 262 du 11 mai 2016, a légitimé cette stratégie en autorisant le président Kabila à rester en fonction au-delà de son mandat, arguant du principe de continuité de l'État. Il aura fallu deux années de mobilisation citoyenne, les « marches des chrétiens », pour que les élections se tiennent enfin en décembre 2018.

L'ironie de l'histoire est cruelle, l'opposition d'hier, qui avait lutté contre les tentatives de Kabila de se maintenir au pouvoir, est aujourd'hui aux commandes et emprunte le même chemin. L'Union Sacrée de la Nation, coalition formée autour du Président Tshisekedi après sa rupture avec le FCC de Kabila en 2020, reproduit le schéma qu'elle dénonçait. Le communiqué du 20 avril 2026 en est l'illustration la plus récente.

B. Les expériences africaines récentes : un catalogue de dérives

Cette histoire n'est malheureusement pas unique. Elle s'inscrit dans un phénomène continental que la doctrine qualifie de « *tripatouillage constitutionnel* ». Entre 2000 et 2025, plus de quinze pays africains ont modifié ou tenté de modifier leurs constitutions pour supprimer ou contourner la limitation des mandats présidentiels. Le Centre d'études stratégiques de l'Afrique a démontré que les pays où les dirigeants contournent les limites de mandats sont significativement plus corrompus, moins respectueux des libertés civiles et plus sujets aux conflits armés que ceux qui respectent l'alternance¹⁶.

Le catalogue des dérives est éloquent. Au Cameroun (2008), la suppression pure et simple de la limitation des mandats a permis à Paul Biya de se maintenir au pouvoir depuis 1982, faisant de lui l'un des dirigeants les plus longévifs au monde. Au Burkina Faso (2014), la tentative de Blaise Compaoré de modifier l'article 37 de la Constitution a été avortée par l'insurrection populaire d'octobre 2014, démonstration que la résistance citoyenne demeure le dernier rempart contre la manipulation constitutionnelle. Au Burundi (2015), l'interprétation controversée de l'Accord d'Arusha a permis un troisième mandat à Pierre Nkurunziza, dans un contexte de violence ayant

16 Joseph Siegle et Candace Cook, « La limitation des mandats présidentiels est la clé du progrès démocratique et de la sécurité en Afrique », *Infographie*, Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 14 septembre 2020.

fait plus d'un millier de morts, le vice-président de la Cour constitutionnelle, Sylvère Nimpagaritse, avait fui le pays avant le prononcé de l'arrêt, révélant l'intensité des pressions.¹⁷

Au Rwanda (2015), un référendum approuvé à 98,4 % selon les résultats officiels a permis au Président Paul Kagame de rester au pouvoir potentiellement jusqu'en 2034. En Guinée (2020), le Président Alpha Condé a fait adopter une nouvelle Constitution remettant à zéro le compteur de ses mandats, avant d'être renversé par le coup d'État du Colonel Mamadi Doumbouya en septembre 2021. En Côte d'Ivoire (2020), l'interprétation de la Constitution de 2016 a permis à Alassane Ouattara un troisième mandat contesté. À l'inverse, le Bénin offre un modèle de résistance constitutionnelle. La Cour constitutionnelle béninoise, dans sa décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006, a érigé la clause d'intangibilité au rang de « consensus national » intouchable. Le Sénégal, en 2024, a démontré qu'une alternance démocratique pacifique était possible lorsque les institutions fonctionnent et que la constitution est respectée.

C. La Constitution comme bouc émissaire et le mirage de la théorie des 17 ans

L'une des critiques les plus fondamentales que l'on puisse adresser à l'initiative de l'USN est celle du diagnostic erroné. Les maux qui affligent la RDC, corruption endémique, inefficacité administrative, clientélisme politique, déficit de services publics, insécurité, ne sont pas imputables à la Constitution de 2006. Ils sont le produit d'un déficit de gouvernance, d'un manque de culture politique démocratique et d'une absence de volonté politique. La Constitution prévoit la décentralisation ? Elle n'a pas été pleinement appliquée. La Constitution organise l'indépendance du pouvoir judiciaire ? Celle-ci reste largement théorique. Autrement dit, avant de songer à changer la Constitution, il conviendrait d'abord de l'appliquer.

Aussi curieux que cela puisse paraître, le Professeur Évariste Boshab, dans son ouvrage dont le titre est à lui seul un programme « *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la Nation* »¹⁸ avait reçu des quolibets de l'opposition. Aujourd'hui, il est applaudi par MBATA parce qu'il plaide pour la révision avec sa théorie dite « des 17 ans ». Lors du Colloque organisé le 18 février 2026 au Palais du Peuple pour célébrer les 20 ans de la Constitution, co-organisé par la Faculté de Droit de l'UNIKIN et l'IDGPA du Professeur Mbata, le Professeur Boshab, intervenant par vidéo depuis l'étranger, a lancé comme une bombe sémantique soigneusement calculée cette assertion qu'il attribue au juge américain Stephen Breyer : « **La durée de vie moyenne d'une constitution est de 17 ans.** » Puis, avec une logique arithmétique, il en a tiré la conclusion que le texte fondamental congolais, ayant désormais dépassé cette moyenne, appelait inévitablement une discussion sur sa révision ou son remplacement.

Or, vérification faite, Stephen Breyer, juge à la Cour suprême des États-Unis de 1994 à 2022, n'a jamais prononcé cette phrase. Cette statistique provient en réalité d'une étude de 2009 réalisée par Thomas Ginsburg, Zachary Elkins et James Melton de l'Université de Chicago, « *The Endurance of National Constitutions* » qui ont analysé 935 constitutions adoptées entre 1789 et 2005. L'ironie devient savoureuse lorsqu'on examine la philosophie réelle de Breyer, défenseur de la «

17 VANDEGINSTE (S.), « Legal Loopholes and the Politics of Executive Term Limits: Insights from Burundi », *Africa Spectrum*, vol. 51, n° 2, 2016, pp. 39-63 ; Nations Unies, Commission d'enquête sur le Burundi, A/HRC/33/37, 2016.

18 BOSHAB (E.), *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la Nation*, Bruxelles, Larcier, 2013.

Constitution vivante » (*living constitution*), il a consacré sa carrière à démontrer que la Constitution américaine, vieille de plus de 235 ans, reste pertinente sans modification textuelle majeure. Dans *Active Liberty* (2005), il écrit : « **Les mots de la Constitution doivent être lus à la lumière des circonstances contemporaines.** » Il incarne précisément l'antithèse de l'argument avancé.¹⁹

Plus fondamentalement, la moyenne mondiale de 17 ans est tirée vers le bas par les régimes dictatoriaux et les pays en guerre civile, précisément les catégories dont la RDC a entrepris de s'extraire par la Constitution de 2006. Invoquer cette statistique pour justifier la révision revient paradoxalement à inscrire la RDC dans la trajectoire des États faillis plutôt que dans celle des démocraties en voie de consolidation. Montesquieu nous rappelle qu'« **il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante** ». La Constitution de 2006, avec ses imperfections, représente un compromis historique post-conflit. Elle a besoin d'être appliquée, non tripataouillée.

QUE CONCLURE ?

Au terme de cette analyse, les Communiqués n° 007 et n° 008/USN/SEC.PERM/MBMA/2026 des 20 et 21 avril 2026 apparaissent comme une initiative profondément problématique, tant dans son opportunité que dans sa procédure et dans les interrogations qu'elle soulève au regard de l'intangibilité constitutionnelle.

Le premier communiqué, publié le 20 avril 2026 depuis Kinshasa, a déclenché l'initiative de consultation. Le second, signé moins de vingt-quatre heures après depuis Johannesburg, au siège de la Section USN/Afrique du Sud, se voulait être un « Communiqué très important de clarification ».

La célérité de cette réaction, fait remarquable dans la pratique institutionnelle congolaise où les délais administratifs sont généralement longs, constitue en elle-même un indicateur de l'ampleur des réactions négatives suscitées par l'initiative initiale.

Or, l'examen attentif de ce communiqué de clarification, loin de dissiper les interrogations, en révèle de nouvelles et confirme les contradictions structurelles de la démarche. L'analyse qui précède permet d'établir un constat global en cinq axes.

- Sur le plan de l'opportunité, engager un processus de réforme constitutionnelle dans un contexte de conflit armé actif dans l'Est du pays et en l'absence de consensus politique national constitue une grave imprudence dont les conséquences pourraient être déstabilisatrices. L'article 219, alinéa 2, de la Constitution est explicite : « aucune révision ne peut intervenir pendant la période de l'état de siège ». Cette interdiction procède d'une sagesse constitutionnelle éprouvée, les périodes de crise doivent être consacrées à la sécurisation du territoire et à la stabilité institutionnelle, non à des aventures révisionnistes qui fracturent davantage le pays.

- Sur le plan procédural, le caractère unilatéral de la démarche, conçue, pilotée et encadrée par la seule majorité présidentielle, compromet irrémédiablement la légitimité de toute réforme qui en résulterait. Une Constitution « *made in USN* » ne saurait prétendre incarner le pacte fondamental d'une Nation tout entière. Or, la Constitution de 2006 ne doit pas être l'expression d'une majorité politique, fût-elle présidentielle, elle doit incarner le consensus de la Nation. Cette exigence

19 GINSBURG (T.), ELKINS (Z.) et MELTON (J.), *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge University Press, 2009 ; BREYER (S.), *Active Liberty: Interpreting Our Democratic Constitution*, Knopf, 2005.

procédurale ne relève pas d'une préférence rhétorique, mais d'un principe constitutionnel fondamental : le pouvoir constituant doit être largement inclusif pour générer une légitimité durable.

- Sur le plan théorique, la grille d'analyse de la fraude à la constitution, éclaire d'un jour cru la démarche de l'USN. Lorsqu'une procédure formellement légale est utilisée pour subvertir l'esprit de la constitution, en l'occurrence, l'intangibilité voulue par le constituant de 2006, on se trouve en présence d'une fraude à la constitution, quelle que soit l'habileté rhétorique déployée pour la dissimuler. La Cour de Weimar l'avait compris, l'ordre constitutionnel a des limites substantielles qui ne peuvent pas être dépassées par la simple observation des formes. La modification de l'article 220 par un processus unilatéral et précipité constituerait précisément ce type de fraude.

- Sur le plan substantiel, le silence du communiqué sur les dispositions précisément visées, combiné au contexte politique et aux précédents africains, alimente légitimement les craintes d'une atteinte à l'article 220 et au principe intangible de la limitation des mandats présidentiels. Ce silence n'est pas innocent, il révèle que le véritable enjeu, la modification du régime présidentiel, ne peut être énoncé ouvertement sans déclencher une opposition massive. Cette opacité substantielle contraste avec l'urgence procédurale, signalant une démarche gouvernée par des calculs politiques plutôt que par une volonté constitutionnelle sincère.

- Sur le plan historique, l'initiative de l'USN s'inscrit dans une trajectoire qui rappelle dangereusement les dérives révisionnistes du passé en RDC ou des manipulations constitutionnelles au Burundi, au Rwanda, en Guinée, au Cameroun et en Côte d'Ivoire. La RDC a connu trop de révisions chaotiques pour que ses citoyens ne soient pas vigilants. Le constitutionnalisme africain moderne doit tirer les leçons de ces expériences négatives. L'article 220 représente justement ce « plus jamais ça », jamais plus de manipulations constitutionnelles au service des ambitions personnelles.

- L'émergence, moins de vingt-quatre heures après le communiqué initial, d'un « Communiqué très important de clarification » (n° 008/USN/SEC.PERM/MBMA/2026) signé depuis Johannesburg, loin de rectifier le tir, a au contraire confirmé toutes les appréhensions suscitées par l'initiative. Ce second communiqué, en tentant de distancier institutionnellement le Secrétariat Permanent de l'USN de l'initiative tout en l'ayant émise sur papier à en-tête officiel de la plateforme, révèle une confusion conceptuelle préoccupante entre l'ordre juridique partisan et l'ordre constitutionnel. L'invocation d'une « demande populaire » de « plusieurs milliers de compatriotes », argument non documenté, non vérifiable et systématiquement mobilisé dans les dérives révisionnistes africaines récentes, ainsi que le recours à un vocabulaire de disqualification morale (« personnes mal intentionnées », « interprétation hérétique », « affabulations ») pour stigmatiser toute voix critique, sont autant de signaux d'une démarche qui ne s'inscrit manifestement pas dans la logique du débat constitutionnel ouvert, pluraliste et apaisé qu'exige toute révision de la loi fondamentale. La rapidité même de cette tentative de clarification constitue, en soi, un aveu, celui de la conscience de l'illégitimité procédurale et politique de l'initiative. On ne « clarifie » avec une telle précipitation que ce que l'on sait être fondamentalement contestable.

Le peuple congolais, par son vote massif du 18 décembre 2005, a posé un acte constituant souverain. Il a inscrit dans le marbre constitutionnel un « plus jamais ça » dont l'article 220 est la traduction juridique. Ce pacte républicain n'appartient ni au Président de la République, ni à l'USN, ni à aucune majorité politique du moment. Il appartient au peuple congolais tout entier. Et

comme le rappelait Solon aux Grecs, une constitution est faite pour un peuple et pour une époque. Celle de 2006, avant d'être révisée, mérite d'abord d'être pleinement appliquée.

La sagesse constitutionnelle commande aujourd'hui trois exigences fondamentales :

1. Le respect scrupuleux de l'intangibilité : Respecter sans équivoque l'article 220 qui place hors révision les clauses relatives à la forme républicaine de l'État, à l'alternance du pouvoir, et à la limitation des mandats présidentiels. Cette clause d'intangibilité n'est pas un obstacle au progrès démocratique, mais son rempart.

2. La recherche d'un véritable consensus national : Toute réforme constitutionnelle envisagée doit reposer sur un consensus inclusif et non partisan, impliquant véritablement l'opposition politique, la société civile, les confessions religieuses, et les intellectuels. Le débat doit être ouvert, apaisé et scientifique, non imposé par la majorité du moment.

3. La priorité à l'application effective : Privilégier l'application effective et rigoureuse de la Constitution existante plutôt que de céder à la tentation permanente de sa modification. Le problème de la RDC n'est pas une Constitution inadaptée, mais sa non-application. Les magistrats doivent être indépendants, les parlementaires responsables, l'administration honnête. Ces transformations ne demandent pas une nouvelle Constitution, mais du courage politique. *L'avenir démocratique de la RDC dépend du respect de ces trois conditions.*

La réforme constitutionnelle est peut-être nécessaire un jour. Mais ce jour ne doit pas venir de la manipulation, de l'opacité procédurale, ou de la conscience avouée de l'illégitimité. Il doit naître d'un consensus sincère, porté par une exigence collégiale de perfectionnement constitutionnel, et encadré par le respect des limites matérielles que le constituant de 2006 a sagement imposées. Pour l'heure, la RDC doit rester fidèle à son engagement de 2005. Elle doit transformer les critiques légitimes adressées à l'ordre constitutionnel actuel en énergies de mise en œuvre effective de la loi fondamentale. C'est à ce prix que la Constitution de 2006 sera vraiment au service du progrès démocratique congolais, et non otage des ambitions politiques du moment.

En somme, l'histoire et la nature humaine nous enseignent que le pouvoir est tentant. Les dirigeants du monde entier, qui ont apprécié l'adulation, l'influence et le contrôle des ressources, ont du mal à s'éloigner de cette atmosphère envoûtante, même s'ils ont à l'origine accédé à ces postes par des moyens légitimes. Si cela n'était qu'un choix volontaire, beaucoup choisiraient de s'accrocher au pouvoir²⁰. L'essence de la limitation des mandats, cependant, est que la décision de quitter son poste n'est pas laissée à la discrétion de la personne qui a de si fortes motivations à rester. Au lieu de cela, la limitation des mandats routinise le processus d'alternance, ce qui en fait un rituel bureaucratique inéluctable. Le renforcement des processus institutionnels entourant le respect de la limitation des mandats est donc une étape essentielle pour la construction d'une démocratie viable. Pour l'Afrique, le défi est d'autant plus difficile à relever que le continent a hérité de la tradition des hommes forts et de la faiblesse des facteurs limitants et des contrepoids institutionnels sur le pouvoir exécutif. Tant que des individus croient pouvoir contourner ces contraintes perçues comme peu limitatives, ils continueront d'essayer. Cependant, le coût pour leurs sociétés est élevé. Une telle trajectoire présente un sombre avenir démocratique pour l'Afrique.

20 Lire, Joseph Siegle et Candace Cook, art.cit,