

TRIBUNE

RDC : LE REFERENDUM NE DOIT PAS DEVENIR UN RACCOURCI CONTRE LA CONSTITUTION

Lecture critique de la proposition de loi dite Ngondankoy

Cette tribune propose une lecture stratégique et juridique du débat sur le référendum en République Démocratique du Congo. Elle distingue le référendum comme outil démocratique du référendum comme instrument de contournement institutionnel. Sa thèse centrale est simple : la souveraineté populaire ne peut pas devenir le masque juridique d'une souveraineté présidentielle.

Le référendum n'est pas juridiquement suspect en lui-même. Il devient problématique lorsqu'il sert à contourner les contre-pouvoirs, à ouvrir une voie indirecte de modification des matières protégées par l'article 220 de la Constitution, ou à concentrer le pouvoir constituant entre les mains de l'Exécutif. Une loi sur le référendum ne peut pas devenir une loi sur le pouvoir constituant.

INTRODUCTION : DERRIERE LE REFERENDUM, UNE QUESTION DE POUVOIR

Le référendum est l'un des plus beaux instruments de la démocratie directe. Mais entre les mains d'un pouvoir qui cherche à contourner les contre-pouvoirs, il peut devenir l'un des chemins les plus courts vers l'hyper-présidentialisme.

Le débat ouvert autour de la proposition de loi dite Ngondankoy sur l'organisation du référendum en République Démocratique du Congo ne doit donc pas être traité comme une simple querelle politique. Il touche au cœur même de l'État constitutionnel : qui peut modifier les règles du jeu institutionnel ? Selon quelle procédure ? Avec quelles limites ? Et surtout, au profit de quel équilibre des pouvoirs ?

À première vue, le référendum paraît incontestable. Qui pourrait s'opposer à ce que le peuple soit consulté directement ? La Constitution affirme elle-même que la souveraineté nationale appartient au peuple et qu'elle s'exerce directement par voie de référendum ou d'élections, et indirectement par ses représentants. C'est le sens de l'article 5.

Mais cette même disposition ajoute qu'aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Cette précision est capitale : la souveraineté populaire ne peut pas être capturée par un parti, par une majorité conjoncturelle, ni même par une autorité élue au suffrage universel.

C'est ici que le débat devient juridiquement sensible. Si une loi sur le référendum se contente d'organiser les modalités techniques, administratives et électorales d'une

consultation populaire, elle s'inscrit dans l'esprit de la Constitution. Mais si elle permet au Président de la République de déclencher seul un processus de changement constitutionnel, de le piloter politiquement, de créer une commission ad hoc et de marginaliser le Parlement, alors elle change de nature. Elle ne se contente plus d'organiser le référendum ; elle redessine l'architecture du pouvoir.

La prudence impose donc de distinguer trois choses : le référendum comme mécanisme démocratique, la révision constitutionnelle comme procédure encadrée, et le changement constitutionnel comme opération politique de refondation. Les confondre, c'est ouvrir la porte à une dangereuse ambiguïté.

I. LE REFERENDUM N'EST PAS UN CHEQUE EN BLANC DONNE A L'EXECUTIF

En droit constitutionnel, le référendum est une procédure de démocratie directe. Il permet au peuple de se prononcer sur une question déterminée. Mais il n'est pas, en lui-même, une garantie automatique de démocratie. Tout dépend de la manière dont il est déclenché, formulé, organisé, contrôlé et interprété.

Un référendum peut renforcer la démocratie lorsqu'il permet au peuple de trancher librement une question majeure, dans un contexte de transparence, de pluralisme et de débat contradictoire. Mais il peut aussi devenir un instrument plébiscitaire lorsqu'il est utilisé par l'Exécutif pour contourner les institutions représentatives et faire valider politiquement une orientation déjà décidée.

L'histoire constitutionnelle comparée enseigne que les dérives ne commencent pas toujours par une violation brutale de la Constitution. Elles commencent souvent par des mécanismes apparemment légaux : une loi de procédure, une commission spéciale, une convocation exceptionnelle, une interprétation extensive de la souveraineté populaire. C'est ce que la doctrine contemporaine appelle parfois le constitutionnalisme abusif : l'utilisation des formes du droit pour affaiblir progressivement l'État de droit.

En RDC, le risque doit être examiné avec lucidité. Le Président de la République dispose déjà d'une légitimité forte, issue du suffrage universel. Il est chef de l'État, représente la nation, veille au respect de la Constitution et assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, conformément à l'article 69 de la Constitution. Mais cette position centrale ne fait pas de lui l'unique dépositaire de la souveraineté nationale. Il est un organe constitutionnel, non le propriétaire du pouvoir constituant.

II. LA CONSTITUTION DE 2006 A VOULU LIMITER LA CONCENTRATION DU POUVOIR

La Constitution congolaise de 2006 est née d'une histoire politique lourde : conflits armés, transitions longues, crises de légitimité, contestations institutionnelles et nécessité de reconstruire un État démocratique après des décennies de centralisation excessive du pouvoir.

Son esprit général est clair : empêcher le retour d'un pouvoir personnel dominant et organiser un équilibre entre les institutions. Cet équilibre repose notamment sur trois piliers : l'Exécutif, le Parlement et le pouvoir judiciaire.

L'article 100 de la Constitution dispose que le pouvoir législatif est exercé par un Parlement composé de deux Chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Le Parlement vote les lois, contrôle le Gouvernement, autorise certaines décisions majeures et participe à la révision constitutionnelle. Il n'est donc pas une chambre d'enregistrement. Il est un organe central de la souveraineté populaire exercée par représentation.

L'article 149 consacre l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'article 160 attribue à la Cour Constitutionnelle le contrôle de constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi. L'article 161 lui donne compétence en matière d'interprétation de la Constitution et de contentieux du référendum. Ces dispositions montrent que le référendum ne peut pas être abandonné au seul jeu politique. Il doit rester sous contrôle constitutionnel.

Ainsi, toute réforme qui aurait pour effet pratique de placer l'ensemble du processus référendaire entre les mains de l'Exécutif créerait un déséquilibre institutionnel. Elle installerait une logique d'hyper-présidentialisme, c'est-à-dire un système où le chef de l'État devient le centre exclusif d'impulsion, d'organisation et de décision, tandis que le Parlement et les juridictions se trouvent relégués à un rôle secondaire.

III. LE REGIME ACTUEL DE REVISION CONSTITUTIONNELLE EST DEJA CLAIR

La Constitution congolaise n'est pas muette sur la révision constitutionnelle. Elle prévoit un mécanisme précis à l'article 218.

Selon cet article, l'initiative de la révision 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, ainsi qu'à une fraction du peuple congolais composée de 100 000 personnes par pétition adressée à l'une des deux Chambres.

Cette formulation est importante. Elle signifie que l'initiative constitutionnelle n'est pas monopolisée. Le Président peut initier une révision, mais il n'est pas seul. Le Gouvernement, le Parlement et même une fraction du peuple disposent aussi d'un pouvoir d'initiative. La Constitution organise donc une pluralité des voies d'accès à la révision.

L'article 218 ajoute que chaque initiative doit être soumise à l'Assemblée nationale et au Sénat, qui décident du bien-fondé du projet, de la proposition ou de la pétition de révision.

Ce passage confirme le rôle central du Parlement. Avant que le peuple ne soit éventuellement consulté, les deux Chambres doivent intervenir. Elles ne sont pas facultatives ; elles sont constitutionnellement nécessaires.

Enfin, le même article prévoit que la révision est définitive lorsqu'elle est approuvée par référendum sur convocation du Président de la République. Toutefois, le référendum peut être évité si l'Assemblée Nationale et le Sénat, réunis en Congrès, approuvent le texte à la majorité des trois cinquièmes des membres les composant.

La conclusion juridique est simple : le Président convoque le référendum dans le cadre d'une procédure constitutionnelle déjà enclenchée et validée selon les formes prévues. Il ne peut pas transformer cette compétence de convocation en pouvoir autonome de refondation constitutionnelle.

IV. LA LOI PEUT ORGANISER LE REFERENDUM, MAIS ELLE NE PEUT PAS CREER UNE CONSTITUTION PARALLELE

L'article 5 de la Constitution autorise le législateur à fixer les conditions d'organisation des élections et du référendum. Cette habilitation est réelle, mais elle a des limites.

La loi peut déterminer les modalités pratiques du référendum : convocation, campagne, corps électoral, organisation matérielle, rôle de la CENI, contentieux, proclamation des résultats, garanties de transparence. Mais elle ne peut pas modifier indirectement la Constitution. Elle ne peut pas créer une procédure nouvelle qui contournerait les articles 218, 219 et 220.

La hiérarchie des normes impose cette limite. La Constitution est supérieure à la loi. Une loi ne peut pas ajouter à la Constitution une procédure qu'elle ne prévoit pas, surtout lorsque cette procédure touche à la modification de la Constitution elle-même. En d'autres termes, la loi tire sa force de la Constitution ; elle ne peut donc pas se retourner contre elle.

Si la proposition de loi dite Ngondankoy devait simplement combler un vide législatif relatif à l'organisation pratique du référendum, elle serait juridiquement défendable. Mais si elle devait instituer un mécanisme de changement constitutionnel par voie présidentielle, commission spéciale et référendum direct, alors elle poserait une question de constitutionnalité substantielle.

Le cœur du problème est là : une loi sur le référendum ne peut pas devenir une loi sur le pouvoir constituant.

V. LE PIEGE DU MOT « CHANGEMENT » FACE AU MOT « REVISION »

Dans certains débats constitutionnels, on tente parfois d'opposer la révision de la Constitution au changement de Constitution. La révision serait encadrée par les articles

218 à 220, tandis que le changement relèverait d'une logique politique plus large, justifiée par la souveraineté populaire.

Cette distinction peut paraître séduisante. Elle est pourtant juridiquement dangereuse.

Dans un État de droit, les mots ne suffisent pas à neutraliser les limites constitutionnelles. Si une opération a pour objet ou pour effet de modifier les règles constitutionnelles fondamentales, elle doit être analysée comme une opération constitutionnelle, quel que soit le vocabulaire utilisé. Qu'on parle de révision, de refondation, d'adaptation, de correction institutionnelle ou de changement, l'essentiel est d'examiner l'effet réel du mécanisme.

La Constitution congolaise prévoit déjà les voies par lesquelles elle peut être modifiée. Elle prévoit aussi les matières qui ne peuvent pas être modifiées. Cela signifie que le pouvoir de changement constitutionnel, dès lors qu'il est exercé par les institutions constituées, reste soumis aux limites de la Constitution en vigueur.

Seul le pouvoir constituant originaire, dans une situation de rupture politique totale, peut théoriquement établir une nouvelle Constitution en dehors du cadre existant. Mais ce pouvoir n'appartient pas à un organe constitué. Il appartient au peuple dans une situation exceptionnelle de refondation. Le Président, le Parlement, le Gouvernement et les juridictions sont tous des pouvoirs constitués. Ils ne peuvent donc pas s'auto-attribuer un pouvoir constituant originaire.

La question stratégique devient alors celle-ci : le mécanisme proposé vise-t-il à organiser une consultation populaire dans le cadre constitutionnel existant, ou cherche-t-il à ouvrir une voie de dépassement de ce cadre ? La réponse déterminera la gravité du risque juridique.

VI. L'ARTICLE 220 EST LA LIGNE ROUGE CONSTITUTIONNELLE

L'article 220 de la Constitution est l'une des dispositions les plus protectrices de l'ordre constitutionnel. Il interdit toute révision portant notamment sur 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 ainsi que le pluralisme politique et syndical.

Il interdit également toute révision ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne ou les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Cette disposition n'est pas décorative. Elle constitue une barrière juridique contre la manipulation des règles fondamentales du pouvoir. Elle protège l'alternance politique, l'indépendance de la justice, le pluralisme, la représentation, les libertés fondamentales et la décentralisation.

La question des mandats présidentiels est particulièrement sensible. La Constitution interdit expressément de réviser le nombre et la durée des mandats du Président de la République. Cela signifie qu'aucune majorité parlementaire, aucun référendum et aucune commission spéciale ne peuvent légalement modifier cette matière dans le cadre du pouvoir constituant dérivé.

On ne peut donc pas soutenir sérieusement qu'un référendum suffirait à rendre possible ce que la Constitution interdit. Le peuple est souverain, certes. Mais dans l'ordre juridique existant, cette souveraineté s'exerce selon les formes prévues par la Constitution. Tant que cette Constitution est en vigueur, elle lie toutes les autorités publiques.

L'article 220 est donc la ligne rouge. Toute proposition qui, directement ou indirectement, ouvrirait la voie à la modification des matières protégées devrait être regardée avec une extrême vigilance.

VII. LE VRAI RISQUE : TRANSFORMER LE REFERENDUM EN INSTRUMENT DE CONTOURNEMENT

Le danger principal n'est pas le référendum en lui-même. Le danger réside dans son usage stratégique. Un référendum peut être utilisé pour donner la parole au peuple. Mais il peut aussi être utilisé pour contourner le Parlement, affaiblir les contre-pouvoirs et produire une légitimation populaire d'un projet déjà verrouillé par le pouvoir exécutif.

Le risque devient plus élevé lorsque plusieurs éléments se combinent : le Président déclenche seul le processus ; l'Exécutif crée ou contrôle la commission préparatoire ; le Parlement n'intervient qu'en aval ou de manière marginale ; la question référendaire est formulée de manière orientée ; les matières protégées par l'article 220 sont indirectement concernées ; la Cour constitutionnelle n'est saisie qu'après la consolidation politique du processus.

Dans cette hypothèse, le référendum cesse d'être un mécanisme de démocratie directe. Il devient une technologie politique de concentration du pouvoir. C'est précisément ce que l'on peut qualifier d'hyper-présidentialisme : une présidence qui reste formellement dans les institutions, mais qui finit par absorber l'impulsion, le calendrier, la procédure et l'issue politique.

L'enjeu congolais est donc stratégique : il ne s'agit pas seulement de savoir si la proposition est techniquement bien rédigée. Il faut se demander quel équilibre institutionnel elle produit. Renforce-t-elle le peuple ou renforce-t-elle l'Exécutif ? Clarifie-t-elle la procédure référendaire ou crée-t-elle une porte latérale vers le changement constitutionnel ? Sécurise-t-elle l'État de droit ou fragilise-t-elle les contre-pouvoirs ?

VII. LA COUR CONSTITUTIONNELLE DOIT ETRE AU CENTRE DU DISPOSITIF DE CONTROLE

Dans un débat aussi sensible, la Cour constitutionnelle ne peut pas rester périphérique. Elle est la gardienne de la Constitution. Elle doit vérifier non seulement la forme, mais aussi les effets juridiques réels de la réforme.

Son contrôle devrait porter d'abord sur la conformité de la loi à l'article 5 : il faudra vérifier que la souveraineté populaire n'est pas transformée en souveraineté présidentielle indirecte. Il devra ensuite porter sur la conformité à l'article 218 : il faudra déterminer si la loi respecte la procédure de révision constitutionnelle déjà prévue par la Constitution ou si elle introduit un mécanisme concurrent.

Il faudra également vérifier le respect de l'article 219, qui interdit toute révision pendant l'état de guerre, l'état d'urgence, l'état de siège, l'intérim à la Présidence de la République ou lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat se trouvent empêchés de se réunir librement.

Surtout, la Cour devra protéger l'article 220. Elle devra empêcher qu'une procédure référendaire soit utilisée pour modifier, directement ou indirectement, les matières déclarées intangibles.

Enfin, la Cour constitutionnelle devra apprécier la séparation des pouvoirs. Une loi qui concentre l'initiative, l'organisation et l'orientation du processus constitutionnel dans les mains de l'Exécutif devrait être examinée au regard de l'équilibre général des institutions. La difficulté ne sera pas seulement juridique. Elle sera aussi institutionnelle. Une Cour constitutionnelle ne protège efficacement la Constitution que si elle dispose de l'indépendance, de l'autorité et de la confiance publique nécessaires.

VIII. CE QUE CETTE CONTROVERSE REVELE DU MOMENT POLITIQUE CONGOLAIS

Au-delà du droit, cette controverse révèle une tension profonde dans la vie institutionnelle congolaise. D'un côté, il existe une demande réelle de réforme. Les institutions congolaises connaissent des dysfonctionnements : lenteurs administratives, conflits de compétences, faible culture de redevabilité, centralisation excessive, déficit de confiance dans certaines institutions. Il serait donc politiquement irresponsable de nier que la Constitution et les lois institutionnelles peuvent faire l'objet de débats, d'évaluations et d'améliorations.

De l'autre côté, toute réforme constitutionnelle en RDC est immédiatement suspectée d'arrière-pensée politique, en particulier lorsqu'elle touche au référendum, au rôle du Président ou à la possibilité d'un changement constitutionnel. Cette suspicion n'est pas seulement émotionnelle. Elle s'explique par l'histoire politique du pays et par les expériences africaines de modification constitutionnelle ayant servi à prolonger ou renforcer des pouvoirs en place.

Le véritable problème est donc la confiance. Une réforme constitutionnelle n'est jamais seulement un texte. Elle est un processus. Pour être acceptable, elle doit être transparente, inclusive, contradictoire et limitée par des garanties claires.

Si une réforme est perçue comme préparée dans un cercle restreint, portée par une majorité politique dominante, centrée sur l'Exécutif et insuffisamment protégée contre les atteintes à l'article 220, elle produira mécaniquement une crise de légitimité, même si elle respecte certaines formes procédurales.

La stratégie institutionnelle raisonnable consisterait donc à séparer nettement deux débats : d'une part, l'organisation technique du référendum ; d'autre part, la question beaucoup plus sensible du changement constitutionnel. Mélanger les deux dans un même texte serait une erreur politique et juridique.

IX. POUR UNE LECTURE RESPONSABLE : NI PANIQUE, NI BANALISATION

Il faudrait éviter deux excès :

- Le premier excès serait de considérer que toute loi sur le référendum est nécessairement un coup de force. Ce n'est pas exact. La Constitution prévoit le référendum et renvoie à la loi pour ses modalités d'organisation. Une loi référendaire est donc, en principe, légitime.
- Le second excès serait de banaliser le risque en affirmant que le peuple peut tout décider à tout moment. Cette formule est politiquement séduisante, mais juridiquement imprécise. Dans une démocratie constitutionnelle, le peuple souverain s'est lui-même donné une Constitution qui limite les pouvoirs constitués. Tant que cette Constitution est en vigueur, elle encadre les procédures, fixe les interdictions et protège certaines matières contre les majorités passagères.

L'analyse responsable consiste donc à poser des critères simples : la loi respecte-t-elle explicitement les articles 218, 219 et 220 ? Garantit-elle un rôle substantiel au Parlement ? Protège-t-elle l'indépendance de la CENI et le contrôle de la Cour constitutionnelle ? Empêche-t-elle toute modification directe ou indirecte des matières intangibles ? Évite-t-elle de placer le Président dans une position de maîtrise exclusive du processus ?

Si la réponse à ces questions est positive, le débat peut rester dans le cadre normal de l'État de droit. Si la réponse est négative, alors le risque de dérive constitutionnelle devient sérieux.

Le risque institutionnel ne réside pas seulement dans la rédaction technique d'une loi. Il réside surtout dans l'effet de système qu'elle produit : si la loi déplace le pouvoir de révision du Parlement vers l'Exécutif, elle modifie l'équilibre politique sans assumer formellement une révision de la Constitution.

Noter également que selon la doctrine et la pratique abondante en matière référendaire, il existe cinq garanties minimales d'une loi référendaire acceptable

- ✓ Respect explicite des articles 218, 219 et 220 de la Constitution.
- ✓ Rôle substantiel du Parlement avant toute consultation populaire.
- ✓ Contrôle préventif effectif de la Cour constitutionnelle.
- ✓ Indépendance réelle de la CENI dans l'organisation matérielle du scrutin.
- ✓ Interdiction claire de toute modification directe ou indirecte des matières intangibles.

CONCLUSION : LE PEUPLE SOUVERAIN NE DOIT PAS DEVENIR L'ALIBI D'UN POUVOIR SANS LIMITES

La proposition de loi dite Ngondankoy oblige la République à clarifier une question fondamentale : le référendum est-il un instrument de souveraineté populaire ou peut-il devenir un raccourci institutionnel au profit de l'Exécutif ?

La réponse juridique doit être ferme : le référendum est légitime lorsqu'il s'inscrit dans la Constitution ; il devient dangereux lorsqu'il sert à la contourner. Il renforce la démocratie lorsqu'il complète les contre-pouvoirs ; il l'affaiblit lorsqu'il les marginalise. Il exprime le peuple lorsqu'il est organisé dans un cadre libre, pluraliste et contrôlé ; il devient plébiscitaire lorsqu'il transforme la volonté populaire en validation d'une décision présidentielle.

La Constitution de 2006 n'a pas créé une souveraineté présidentielle. Elle a organisé une souveraineté populaire encadrée par des institutions, des procédures et des limites. Le Président peut convoquer un référendum dans les conditions prévues par la Constitution. Il ne peut pas, par le biais d'une loi, devenir l'architecte exclusif du changement constitutionnel.

La véritable démocratie ne consiste pas à donner à un seul pouvoir la possibilité de parler au nom du peuple. Elle consiste à protéger le peuple contre toute confiscation de sa souveraineté, y compris lorsque cette confiscation se présente sous les apparences séduisantes de la consultation populaire.

En définitive, le débat sur le référendum n'est pas seulement un débat juridique. Il est un test de maturité institutionnelle. Il dira si la RDC veut consolider un constitutionnalisme de limitation du pouvoir ou revenir à une culture politique où la Constitution devient un instrument flexible entre les mains du plus fort.

Le peuple congolais est souverain. Mais précisément parce qu'il est souverain, aucun pouvoir constitué ne peut utiliser son nom pour affaiblir les garanties qui protègent sa liberté politique.

Ce qu'il faut comprendre :

- ✓ Le référendum n'est pas un raccourci au-dessus de la Constitution ; il est une procédure à l'intérieur de la Constitution.
- ✓ La souveraineté populaire ne peut pas devenir le masque juridique d'une souveraineté présidentielle.
- ✓ Une démocratie ne se mesure pas seulement au fait que le peuple vote, mais aux conditions dans lesquelles on lui pose la question.
- ✓ Le danger n'est pas de consulter le peuple. Le danger est de fabriquer la question, le calendrier, l'arbitre et l'issue politique autour d'un seul pouvoir.
- ✓ Une loi sur le référendum ne peut pas devenir une loi sur le pouvoir constituant.

Goma, le 31 Mai 2026

Wilson LUTWAMUZIRE

Avocat et Analyste de la gouvernance institutionnelle