
M.E.S., Numéro 130, Vol.1, septembre – octobre 2023

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 29 juillet 2023



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, septembre - octobre 2023

COHABITATION ENTRE LA NORME JURIDIQUE ET LA NORME POLITIQUE DANS LE RÈGLEMENT DES CRISES EN RD CONGO :

Cas de l'accord du 31 décembre 2016

par

Auguy BISELELE MUTSHIPAYI

Doctorant en Droit public

Guillaume KANYIMBUE PULUMBA

Chef de Travaux et Apprenant en DES/DES en Droit public

(Tous) Faculté de Droit, Université de Kinshasa

Résumé

Dans la résolution des crises politiques, il y a cohabitation entre la norme politique et la norme juridique. Dans cet exercice, il se dégage une évidence basée sur les rapports entre la norme juridique qui est la Constitution et la norme politique qui est l'accord. Ces rapports sont soit conflictuels ou pacifiques. Ils sont pacifiques lorsqu'il y a maintien de l'hégémonie constitutionnelle. Conflictuels du fait du renversement de la pyramide normative.

Mots clés : *accord, cohabitation, crises politiques, constitution, norme, juridique*

Abstract

In settlement of political crises, it is a cohabitation between the constitution and the political agreement. In this exercise, there is evidence based on the relationship between the legal norm that is the constitution and political norm that is the agreement. These relationships are either conflicting or peaceful. They are peaceful when maintaining the constitutional hegemony. Conflicts because of the overthrow of the normative pyramid or observes the primacy of the political.

Keywords : *agreement, cohabitation, political crises, constitution, legal, standard.*

INTRODUCTION

Pour la résorption de toutes crises, les acteurs politiques africains, se fondant sur leurs schèmes culturels qui suggèrent le dialogue, l'arbre à palabre, recourent assez souvent à des conclaves, des conférences, des négociations qui débouchent, généralement sur les accords et autres compromis de sortie des crises nées de leurs désaccords.

Il faut alors désormais se référer non plus aux Constitutions au sens formel de l'expression, mais de plus en plus aux accords et compromis politiques qui constituent une catégorie normative en plein essor en Afrique dans un contexte de multiplications des crises et conflits politiques.¹

Corpus de règles à caractère transitoire, destiné à résorber les crises et incertitudes politiques nées de la destruction partielle ou totale de l'ordre constitutionnel initialement en vigueur, les accords politiques, catégorie normative complexe du point de vue de la théorie

¹ TUEKAM TATCHUM, C., « Les chartes de transition dans l'ordre constitutionnel des états d'Afrique noire francophone :

étude à partir des exemples du Burkina Faso et de la république centrafricaine », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2016, p. 1

MES-RIDS, n°130, vol.1., septembre - octobre 2023

www.mesrids.org

constitutionnelle participent ainsi du renouveau de la science constitutionnelle africaine² et méritent qu'on leur accorde une attention particulière.

Dans cette mouvance, on peut relever que seule l'approche réaliste permet de justifier leur cohabitation ou de circonscrire ce qu'il convient d'appeler Conventionnalisme constitutionnel ou consensualisme constitutionnel selon Evariste Boshab.³ Il est question d'une part d'élucider la nature de la relation entre la Constitution et l'accord ainsi que de ses incidences sur la hiérarchie des normes et l'influence sur l'ordonnement juridique interne des États.

En examinant ainsi la situation normative et juridique de la RD Congo consécutives à la crise postélectorale à la suite de la non organisation des élections dans le délai constitutionnel, on aboutit à des manifestations contrariant qui justifient les rapports conflictuels entre la norme constitutionnelle et les normes politiques voire l'éventualité de leur cohabitation pacifique.

I. RAPPORTS CONFLICTUELS

Les rapports conflictuels entre les normes juridiques et celles politiques se traduisent dans le renversement de la pyramide des normes qui se matérialise à travers d'une part la primauté des normes politiques et la mise en veilleuse de certaines dispositions constitutionnelles, d'autre part le déclassement des règles constitutionnelles.

Dans ces rapports de conflictualité entre les deux règles de normativité, en dehors du renversement de la hiérarchie, il y a aussi la déstabilisation de l'ordre constitutionnel qui apparaît dans le bouleversement institutionnel provoqué par les accords et dans la redéfinition des compétences prévues dans la constitution par le partage des pouvoirs entre les parties à l'accord.

1.1. Le renversement de la pyramide des normes

Il s'agit de voir comment la suprématie des normes politiques sur les normes juridiques et la mise en veilleuse de certaines dispositions constitutionnelles qui aboutissent au renversement de la hiérarchie des normes, expliquent les rapports conflictuels dans la cohabitation de l'ordre constitutionnel et de l'ordre politique.

1.1.1. La primauté des normes politiques

L'étude des systèmes africains permet de relever que, dans l'hypothèse d'un conflit de normes entre la constitution et les accords politiques, ces derniers prévalent sur la loi fondamentale. Meledje⁴ rend cette évidence en parlant de renversement du sens de la roue. On peut remarquer, en pareilles circonstances, la négation ou la remise en cause du primat de l'ordonnement juridique sur l'ordonnement politique.

La constitution se trouve alors reléguée au second plan et les compromis politiques acquièrent une place prépondérante dans l'architecture normative de l'État. On constate ainsi, dans les États concernés, le primat des normes politiques et un déclassement des règles constitutionnelles

² El HADJ MBODJ, « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la RD Congo », *RDP*, n° 2, 2010, p. 444

³ BOSHAB, E., dans le cadre de l'animation de son séminaire de Droit constitutionnel approfondi en DES/Droit public 2016, Faculté de droit, UNIKIN, préfère le concept consensualisme constitutionnel en lieu et place du conventionnalisme constitutionnel

⁴ MELEDJE D.F., « Le système politique ivoirien dans la géopolitique ouest africaine » *Revue DP & SP* 2006, p. 703

La cohabitation entre normes favorise la déstabilisation de l'ordre constitutionnel. Le caractère anticonstitutionnel de certains accords ou de certaines de leurs dispositions, au demeurant généralement admis, relativise la portée des systèmes politiques institutionnalisés.

La primauté du droit sur la politique en Afrique, qui semblait inhiber les mentalités et habitudes politiques avec le constitutionnalisme, loué pour les valeurs démocratiques et libérales qu'il véhiculait en conformité avec les aspirations des peuples résiste difficilement à l'épreuve des faits. On a ignoré que les pratiques politiques, en Afrique traduisent une certaine ténacité à s'approprier les valeurs qui sont celles d'un véritable Etat de droit. Sur le continent noir, la politique tend résolument à supplanter le droit⁵.

On sait que dans la théorie de Kelsen, la création d'une norme doit être déterminée par une autre norme pour faire partie de l'ordre juridique, ce qui ne correspond pas à la nature des accords politiques, surtout lorsque leur rapport à la norme constitutionnelle est controversé.⁶ On peut s'interroger sur les fondements de la primauté des accords politiques.

Le cas de l'accord du centre inter diocésain de la CENCO dit accord de la Saint Sylvestre du 31 décembre 2016 le neuvième point son préambule note que les fondements de cet accord se retrouvent entre autre dans la caution morale de la communauté internationale. Devant cette situation, les acteurs politiques africains recourent assez fréquemment à des accords et autres compromis assortis des arrangements particuliers pour sortir des crises nées de leurs désaccords.

Dès lors, l'élaboration des accords et compromis politiques, généralement, mais pas toujours, placée sous la tutelle des Nations Unies ou des organisations internationales, expliquerait peut-être la suprématie, réelle ou supposée, des accords conclus. Ces arrangements politiques comportent souvent un contenu juridique destiné à pallier les insuffisances et les lacunes de la Constitution, dont l'instrumentalisation par le pouvoir exécutif est l'une des causes du malaise des sociétés politiques africaines.⁷ La violence du jeu politique africain constitue une réalité tangible, où la multiplication des accords symbolise, de manière très marquée, ce que certains auteurs appellent le recul du constitutionnalisme.⁸

Il s'ensuit que la prolifération des compromis politiques qui se situe dans un contexte général de résurgence des crises, révèle l'insuffisance des solutions constitutionnelles proposées pour les résoudre : on peut la considérer comme un phénomène de déconstitutionnalisation.⁹ Ce recul du constitutionnalisme fait place à la suprématie des arrangements politiques, qui deviennent le véritable fondement de l'État, remplaçant ainsi la Constitution dans le rôle qu'on lui prête traditionnellement. Dans ces conditions, on le voit bien et c'est ce que décrivait Dominique Rousseau : le texte constitutionnel n'a aucun impact sur la vie politique, c'est-à-dire sur le fait ou sur la pratique, qui prennent le pas sur le droit.

⁵ Lire, LAVROFF, D. G., « Le droit saisi par la politique : l'instabilité de la norme constitutionnelle sous la Ve République »,

Politeia, n°25, 2014, pp. 23-46.

⁶ Voir notamment Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État, suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme*

juridique, traduit par Béatrice Laroche et Valérie Faure, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2010.

⁷ MAMBO PATERNE, « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les Etats africains :

Réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », *MCGill Law Journal* 574 (2012) : 921-952

⁸ KPODAR, « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23

janvier 2003 », *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 2005, p. 2522

⁹ GONIDEC, P.-F., *Les systèmes politiques africains, ... op.cit.*, p. 36

MES-RIDS, n°130, vol.1., septembre - octobre 2023

Les accords politiques deviennent, par la même occasion, la véritable source de l'exercice du pouvoir d'État.¹⁰

Ailleurs, les compromis politiques remettent en cause la constitution et se présentent comme supérieurs à celle-ci par leurs exigences révisionnistes ou rénovatrices. On aboutit ainsi au couronnement des normes politiques et à la dévalorisation de la constitution, alors même que les accords renferment parfois des dispositions inconstitutionnelles. Ceux-ci s'imposent à la Constitution et obligent parfois les acteurs politiques à les respecter davantage que cette dernière. Des sanctions sont même prévues en cas de violation des clauses de ces arrangements politiques. L'illustration de cette évidence vient de l'Accord du centre inter diocésain de la CENCO du 31 décembre 2016. Ce primat des normes politiques sur les normes constitutionnelles a comme corollaire la mise en veilleuse de certaines dispositions constitutionnelles.

1.1.2. La mise en veilleuse de certaines dispositions constitutionnelles

Au centre des débats actuels sur la normativité des Etats en crise se trouve la problématique thématique de l'utilité de la Constitution dans ces Etats du fait de la place prépondérante qu'occupe la normativité politique dans le nouveau constitutionnalisme africain.

Avec la gestion du pouvoir politique dans les États africains en crise comme la RD Congo, nous pensons que la Constitution est mise en veilleuse, au point où l'on peut se demander, avec Pierre-François Gonidec, « à quoi servent encore les constitutions »¹¹ dans un contexte de marginalisation au profit des normes politiques, reléguant, par la même occasion la sacro-sainte suprématie constitutionnelle, telle que présentée et défendue par le positivisme classique dans la schématisation de la hiérarchie des normes.

A la lecture des dispositions de l'article 78 de la Constitution relatives à la procédure de nomination du premier ministre, nous nous rendons compte qu'elle a été mise en veilleuse au profit d'autres dispositions de l'accord qui prévoit une autre procédure de nomination du premier ministre.

La fréquence des négociations, des concertations, des dialogues et des compromis permet de canaliser les dissensions au sein de la classe politique, même si cela a entraîné une déstabilisation de l'ordre constitutionnel, comme c'est bien souvent le cas dans les États africains en conflit et en crise.

L'on peut, alors, s'étonner de la mise en veilleuse de l'ordre constitutionnel dans les États africains en crise du fait de la volonté des acteurs politiques. Il existe tout de même un surprenant contraste, difficilement explicable en droit, entre certaines dispositions des accords qui reconnaissent la Constitution et respectent la légalité constitutionnelle et d'autres qui exigent, au contraire, que les acteurs politiques s'en remettent aux conventions conclues en cas de conflit de normes.

Les différentes dispositions de l'accord du centre inter diocésain de la CENCO dit accord de la Saint Sylvestre du 31 décembre 2016, née consécutivement de l'impasse du processus électoral dont la régularité et la continuité ont été interrompues », permettront de mieux présenter la question. En ignorant les dispositions de l'article 5 alinéa 1 de la Constitution, cet accord se présente comme un accord *contra constitutionem* qui supprime ce dernier.

S'interrogeant sur les fondements de la primauté des accords politiques, on pourrait avancer la thèse de l'« internationalisation » de leur signature, sous les auspices d'une

¹⁰ MAMBO PATERNE, « Les rapports entre la constitution et les accords politiques », op. cit., p. 20

¹¹ GONIDEC P.-F., *Les systèmes politiques africains*, op.cit., p. 30

communauté internationale qui donne en quelque sorte sa caution morale aux textes adoptés par les protagonistes et les différentes parties à la crise ou au conflit.

L'élaboration des compromis politiques, généralement, mais pas toujours, placée sous la tutelle des Nations Unies ou des organisations internationales, expliquerait peut-être la suprématie, réelle ou supposée, des accords conclus. Cette prédominance des arrangements politiques a pour conséquence la dénégation de la primauté constitutionnelle, telle que schématisée dans la théorie Kelsénienne de la pyramide des normes, c'est-à-dire qu'elle entraîne un déclassement des règles constitutionnelles au profit des accords politiques.

1.2. La déstabilisation de l'ordre constitutionnel

Pour que la déstabilisation de l'ordre constitutionnel explique la conflictualité de la norme juridique par rapport à la norme politique, l'ordre institutionnel doit être bouleversé et les compétences constitutionnellement garanties être redéfinies par les dispositions des accords et arrangements politiques.

Les conventions politiques, dont l'irruption dans l'ordre juridique semble inattendue, visent à réorganiser les institutions et les pouvoirs publics et occasionne une rupture par le bouleversement institutionnel occasionné et par la redéfinition des compétences prévues dans la constitution.

1.2.1. La Remise en cause de l'ordre institutionnel

Le caractère anticonstitutionnel de certains accords ou de certaines de leurs dispositions, au demeurant généralement admis, relativise la portée des systèmes politiques institutionnalisés. A ce propos selon la doctrine de Hans Kelsen, une norme ne saurait appartenir à un ordre juridique donné qu'à la condition que sa création soit déterminée par une autre norme. La tendance actuelle de remettre certaines recommandations de l'Accord à la sanction de l'Assemblée Nationale rentre dans cette perspective.

Si les accords politiques présentent essentiellement la vertu de résoudre les crises, leur application conduit généralement à une remise en cause de la structure institutionnelle de certains États d'Afrique. La déstabilisation de l'ordre institutionnel se remarque ainsi dans la reconfiguration du système politique et dans les incidences que les compromis font peser sur le pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire.

Le pouvoir exécutif d'abord, dans sa nature, passe réellement du monocéphalisme en période normale au bicéphalisme en période de crise. Dans certains régimes présidentielistes, caractérisés ordinairement par la personnalisation du pouvoir d'État, on remarque même une désacralisation de la fonction présidentielle, marquée par un réexamen du statut du président de la République.¹² L'importance de ce dernier se trouve parfois relativisée par la montée en puissance d'un premier ministre, éclipsé naguère et repositionné aujourd'hui, lorsque les accords politiques conduisent au partage du pouvoir.

L'on relève une certaine redistribution des cartes au sein du pouvoir exécutif, à l'occasion de la conclusion d'arrangements politiques dans le cadre de la résolution de la crise en RD Congo : la formation du gouvernement, à la tête duquel le premier ministre n'est plus seulement un *primus inter pares*, prend une forme hétéroclite et consensuelle. Le chef de l'État n'est plus véritablement le chef du gouvernement.

L'analyse de l'accord révèle que le Président de la République, détenteur exclusif du pouvoir exécutif, n'a plus la compétence constitutionnelle de nommer et de démettre le premier ministre. Mais cette instrumentalisation politique des règles constitutionnelles

¹² BOURGI, A., « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité » (2002) 52 *Revfrdrconstl* 721,

p.728, constate qu'en période normale, le principe de la prééminence présidentielle dans les États africains
MES-RIDS, n°130, vol.1., septembre - octobre 2023

semble créer un conflit permanent entre légalité et légitimité. Ensuite, le parlement dans les États africains en crise, sans qu'il soit besoin de s'étendre, est parfois, voire souvent, soumis aux accords politiques, beaucoup plus qu'aux dispositions constitutionnelles.

Il est même arrivé que le pouvoir législatif fasse l'objet d'une confiscation ou subisse des atteintes sous la forme d'injonctions, contenues dans les clauses conventionnelles, alors même que la règle du mandat impératif est anticonstitutionnelle.

Quant au juge constitutionnel, qu'une partie de la doctrine incluant Dominique Rousseau juge responsable de tous les maux, il est quelquefois ignoré ou écarté du jeu politique et de la vie juridique. D'autres institutions, au sens de principes établis constitutionnellement, sont également évacuées ou renversées par certains accords politiques. On peut donc remarquer une remise en cause générale de l'ordre constitutionnel par les compromis politiques. Les compétences constitutionnalisées s'en trouvent naturellement redéfinies, à l'aune de la pratique du pouvoir d'État, par les protagonistes de la crise.

1.2.2. La redéfinition des compétences prévues dans la constitution

Les conventions de sortie de crise, dans la majorité des situations observées, ont pour finalité un partage du pouvoir d'État entre les parties à la convention et leurs partis politiques. On constate à ce sujet une remise en question des compétences constitutionnalisées et une redistribution de ces dernières, modifiant par la même occasion le texte constitutionnel qui leur servait de fondement juridique.

Les attributions du président de la République et du Premier Ministre s'en trouvent naturellement redistribuées au profit de ce dernier. C'est le cas en RD Congo, où contrairement aux habitudes institutionnelles consacrées, la présidence du conseil des ministres relevait de la compétence du premier ministre par principe et exceptionnellement du président de la république.

En effet, le renforcement du statut du Premier Ministre dans les accords empêche la domination du champ politique par le Président de la République, pourtant porté en triomphe par la Constitution. La portée de ce changement brusque et brutal paraît bouleversante : le premier ministre, naguère simple exécutant, est devenu un décideur. Et ses rapports avec le chef de l'État passent ainsi du duo au duel, de la collaboration à la compétition, ouvrant la voie à une insoumission du chef du gouvernement au président.¹³

La prolifération des compromis politiques se situe dans un contexte général de résurgence des crises et des foyers de tensions en Afrique¹⁴. La violence du jeu politique africain constitue une réalité tangible, où la multiplication des accords symbolise, de manière très marquée, ce que certains auteurs appellent le recul du constitutionnalisme.

On remarque ainsi que la crise est un baromètre indiquant les limites de la Constitution,¹⁵ l'auteur s'attache en effet à les présenter comme des conventions conclues entre les protagonistes d'une crise interne dans le but de la résorber. Leur élaboration résulte généralement d'un différend entre le pouvoir et l'opposition qui ne trouve pas de solution, générant un conflit interne propice à un blocage institutionnel.

Celle-ci est maintenue dans son principe, mais l'accord procède à une profonde réorganisation des pouvoirs publics. Certaines instances sont supprimées ; d'autres, essentiellement le Chef de l'État, voient leurs prérogatives réduites. Enfin, de nouvelles

¹³ *Idem* p. 16

¹⁴ KEUTCHA TATCHUM, C., « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique

noire » (2005) 3 *Reyfrdrconstl* 451, p 485

¹⁵ BLEOU, M., « La révision de la constitution ivoirienne » (2010) 41 *Revue ivoirienne de droit* 153 à la p. 164
MES-RIDS, n°130, vol.1., septembre - octobre 2023

institutions apparaissent telle le Conseil National pour le Suivi de l'Accord en tant que mécanisme de suivi de l'accord politique et du processus électoral.

Somme toute, la relation entre compromis politique et norme constitutionnelle n'est pas exclusivement conflictuelle. Dans certaines hypothèses, qu'il importe d'examiner, on remarque même une cohabitation pacifique.

II. UNE COHABITATION PACIFIQUE

Il est à noter que tels que présentés, les arrangements politiques ont une nature et une valeur juridiques controversées. A ce propos, deux doctrines s'opposent. La première soutient l'idée que les compromis et arrangements politique ont une nature et une valeur juridique réelle du fait qu'ils sont des conventions constitutionnelles.

D'autres constitutionnalistes estiment par contre que du fait de l'apparement de ces compromis à la coutume constitutionnelle et à la théorie de la constitution matérielle, valeur normative est débattue. La « valse des arrangements politiques », au cours de ces dernières années où le constitutionnalisme africain est reconsidéré, renouvelle la question de la place de tels arrangements politiques dans l'ordonnement juridique des États africains et de la relation qu'ils entretiennent avec la constitution.¹⁶

Cette inquiétude suggère aux acteurs politiques d'envisager une cohabitation de ces deux nouvelles sources de légitimité du pouvoir. Cette cohabitation qui se veut pacifique est marquée par d'une part, le maintien de l'hégémonie de la norme constitutionnelle, d'autre part par l'enrichissement de la norme constitutionnelle.

2.1. Revirement des tendances : maintien de l'hégémonie constitutionnelle

Le revirement des tendances qui occasionne le maintien de l'hégémonie de la Constitution est rendu possible par le caractère éphémère des accords et arrangements politiques et par la révision constitutionnelle. C'est donc surtout par leur intégration au bloc de constitutionnalité que les accords politiques signalent leur infériorité au texte constitutionnel. Un auteur a pu parler, fort pertinemment, d'une « revanche du droit sur la politique »¹⁷ et, partant, du constitutionnalisme sur le conventionnalisme.

L'Accord du centre inter diocésain de la CENCO dit accord de Saint Sylvestre du 31 décembre 2016 prévoit dans son deuxième chapitre le respect de la Constitution. De ce respect exigé des acteurs politiques, la Constitution en sort sublimé comme si pas l'unique mais la principale source de normativité

2.1.1. Le caractère éphémère des accords politiques

On a pu parler, dans le contexte des États africains en crise, de valse ou de succession des conventions politiques, pour souligner leur caractère épisodique, provisoire et éphémère. Ces compromis ou ces arrangements sont des actes transitoires¹⁸, dont la vie et la survie dépendent de la volonté des acteurs du jeu politique, ainsi que de l'évolution même de la crise.

Si les textes constitutionnels ne sont pas des « tentes dressées pour le sommeil »¹⁹, comme l'a dit Royer-Collard, ils peuvent être destinés à disparaître ou à subir des mutations.

¹⁶ MAMBO PATERNE pense que leur dénombrement précis s'avère impossible, incertain et difficile à réaliser. Il serait

ambitieux de vouloir réaliser un inventaire des accords politiques.

¹⁷ Voir ATANGANA AMOUGOU, JL., « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne », *op. cit.*, p 1743.

¹⁸ ATANGANA AMOUGOU, JL., « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *op. cit.*, p 1744.

¹⁹ Selon une formule restée célèbre depuis 1820, tel que cité dans F Guizot, *Du gouvernement de la France depuis*

Les accords politiques non plus ne sauraient prétendre à la pérennité ou à l'éternité. Leur existence est passagère et on comprend que la fin de la crise annonce généralement leur inapplicabilité pour l'avenir. Ainsi, lorsque le transitoire fait place à la norme, la légalité constitutionnelle reprend le dessus.

Sa suprématie redevient un principe et non une exception. On pourrait expliquer ce phénomène par le besoin, exprimé en Afrique, de faire reposer nécessairement la légitimité politique sur la légalité constitutionnelle.

La caducité des accords sonne la renaissance de la constitution : la réalisation des objectifs poursuivis par ces derniers justifierait alors qu'ils soient mis sous le boisseau et que la loi fondamentale refasse surface. Ce retour en grâce de la légalité constitutionnelle fait suite, bien souvent, à une autorité improbable des conventions de sortie de crise.

Il semble que cette survivance de la supériorité des textes constitutionnels entre dans l'ordre normal des choses ; d'autant plus que les accords politiques ressemblent beaucoup à des actes de consécration ou de légitimation des auteurs de pratiques anticonstitutionnelles, quand on considère que la constitution condamne l'accession au pouvoir par des moyens antidémocratiques.

Au demeurant, même si les compromis politiques ne disparaissent pas de l'ordonnement juridique des États africains en crise, leur application conditionnée relativise la portée qu'ils peuvent avoir. Dès lors, la révision de la constitution portant intégration des accords dans l'architecture constitutionnelle s'impose comme une panacée pour une prise en compte effective de la norme politique.

2.1.2. La révision constitutionnelle

Quant au concept de constitution ou de loi fondamentale, sa signification est appréciée diversement par les auteurs. La tendance générale est de définir la constitution comme la norme qui fixe le statut de l'État et qui assure l'encadrement juridique de son pouvoir.²⁰ En développant davantage, la constitution se présente comme l'ensemble des règles qui, au sein de l'État, déterminent les modalités d'acquisition, de conservation, d'exercice et de transmission du pouvoir²¹, ainsi que le régime des droits et libertés des personnes et des groupes²².

Dans certains États africains en crise, la suprématie de la Constitution est révélée et exposée par une exigence tendant, pour les parties, à revendiquer l'amendement de la constitution préalablement à l'application des accords politiques. Dans la perspective du respect de la hiérarchie des normes et de la suprématie de la norme constitutionnelle, la révision constitutionnelle devient une panacée, étant entendu que l'application des accords politiques ou arrangements particuliers est soumise à l'amendement préalable des dispositions de la constitution relatives à la question²³

C'est donc surtout par leur intégration au bloc de constitutionnalité que les accords politiques signalent leur infériorité au texte constitutionnel. On aurait pu parler, fort pertinemment, d'une « *revanche du droit sur le politique* »²⁴ et, partant, du constitutionnalisme

la Restauration, Paris, Ladvocat, 1821, p 77.

²⁰ Voir TOGBA ZOGBELEMOU, « constitutionnalisme et droits de l'homme en Afrique noir francophone » (2010) 1 Revue

juridique et politique des Etats francophones 98

²¹ Voir HAMON F., et TROPER, M., *droit constitutionnel*, 28^e éd., Paris, LGDJ, 2003 aux pp. 44-48

²² Eloi DIARRA, « L'histoire constitutionnelle du Mali » (2010) 2 Revue juridique et politiques des Etats francophones 229.

²³ ODIMULA L. et BISELELE A., *Evolution du Droit Public*, Kinshasa, Melka Print, 2017, p. 84

²⁴ ATANGANA AMOUNGOU, JL., « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en.... », *op. cit.*, p. 1738

sur le conventionnalisme constitutionnel. Ainsi donc, l'incorporation des normes conventionnelles au texte juridique replace la constitution dans son statut de loi suprême de l'État. Les difficultés d'application des compromis méconnaissant manifestement la constitution obligent à la modifier, pour intégrer ces compromis au bloc de constitutionnalité.

L'incorporation des normes conventionnelles au texte juridique replace la constitution dans son statut de loi suprême de l'État, et souligne au passage cette tendance à lui reconnaître, en Afrique, une vocation programmatique, pédagogique ou symbolique²⁵. Par ailleurs, le recours alterné à la constitution et aux accords politiques dénote, s'il était encore besoin de le souligner, une certaine souplesse du constitutionnalisme africain, spécifiquement dans les États en crise.

Il en résulte que les arrangements politiques, à contenu juridique, n'ont de valeur en fin de compte que si des dispositions constitutionnelles sont prises pour qu'il en soit ainsi. On a pu observer, dans ce contexte, la permanence des principes constitutionnels et considérer dans le même temps la Constitution comme un point de repère pour les conventions de sortie de crise. Le principe de la constitutionnalité des lois et des accords internationaux semble repris et appliqué aux accords politiques.

La construction juridique imaginée pour sortir de l'impasse est, pour les juristes, d'une surprenante originalité, tant dans la procédure que dans le fond : les deux parties, le gouvernement et l'opposition, ont conclu et signé, une « convention » amendant la Constitution. Malgré tout, il reste que le texte constitutionnel est enrichi par les conventions politiques, à travers ce processus de reconquête de prépondérance au sommet de la hiérarchie des normes.

2.2. L'enrichissement de la norme constitutionnelle

Il est aussi relevé que la cohabitation pacifique des normes politiques et les normes constitutionnelles abouti à un bénéfice de la norme constitutionnelle qui consiste en l'enrichissement de celle-ci par les conventions politiques. La pyramide des normes, en particulier, est bouleversée par ces accords politiques qui, dans certains cas, sont prioritaires par rapport à la constitution.²⁶ Cette hétérodoxie normative, dans laquelle la norme constitutionnelle semble affaiblie, a néanmoins l'intérêt de favoriser parfois son enrichissement par les dispositions des accords politiques qui sont érigées en norme politique.

Cet enrichissement de la norme constitutionnelle par les règles politiques conventionnelles exprime finalement le rôle positif que peuvent jouer les normes politiques lorsqu'elles sont placées dans le bloc de constitutionnalité, c'est-à-dire lorsqu'elles sont intégrées dans le dispositif constitutionnel de l'État.

2.2.1. Le rôle de la norme politique dans le bloc de constitutionnalité

Les difficultés d'application des compromis méconnaissant manifestement la constitution obligent à la modifier, pour intégrer ces compromis au bloc de constitutionnalité. Il en résulte que les arrangements politiques, à contenu juridique, n'ont de valeur en fin de compte que si des dispositions constitutionnelles sont prises pour qu'il en soit ainsi. On a pu observer, dans ce contexte, la permanence des principes constitutionnels et considérer dans le même temps la Constitution comme un point de repère pour les conventions de sortie de

²⁵ Voir DUBOIS DE GAUDUSSON, J., « Synthèse et conclusion » dans Henry Roussillon, dir, *Les nouvelles constitutions africaines : La transition démocratique*, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1995, 189.

²⁶ MAMBO PATERNE, « Les rapports entre la constitution et les accords politiques....., *op. cit.*, p. 22
MES-RIDS, n°130, vol.1., septembre - octobre 2023 www.mesrids.org

crise. Le principe de la constitutionnalité des lois et des accords internationaux semble repris et appliqué aux accords politiques.

En dehors des hypothèses de syncrétisme constitutionnel, consistant dans l'association entre la constitution et les accords politiques pour féconder la loi fondamentale, ou de l'amendement de celle-ci pour l'adapter à ces compromis²⁷ ce qui la décline par rapport à la norme politique, le texte constitutionnel retrouve fréquemment sa position dominante dans les États en crise. D'autant plus qu'il se trouve enrichi par une normativité politique, mise à son service, qui lui semble assujettie dans la pyramide des normes.

La doctrine souligne remarquablement le caractère lacunaire des constitutions africaines. Les lacunes des textes et le vide constitutionnel engendré pourraient d'ailleurs expliquer largement ce que certains auteurs qualifient de crise du constitutionnalisme africain. On découvre ainsi matière à conflits potentiels, derrière l'imprécision de certaines normes constitutionnelles.

D'autant plus qu'on observe, en Afrique comme ailleurs, que la vie politique se détache ou diffère bien souvent des principes posés dans la Constitution. René Capitant fait le même constat en soulignant, dans une formulation élégante, que l'on reconnaît l'étrange faiblesse des textes en matière constitutionnelle, la force d'évasion de la vie politique hors des formules où l'on a tenté de l'enserrer, le divorce presque constant qui en résulte entre l'apparence juridique et la réalité politique²⁸.

Malgré tout et à y regarder de plus près, la contribution des accords et des compromis politiques à la construction d'un droit constitutionnel consensuel tourné vers des considérations démocratiques et pluralistes ne semble pas indéniable. En Afrique du Sud, une convention politique renfermant trente-quatre principes constitutionnels fonda la base d'une constitution intérimaire et d'une constitution finale.

L'exemple a été suivi par la RD Congo, dans le prolongement du dialogue inter congolais, dont l'aboutissement donna lieu à la conclusion d'un *Accord global et inclusif sur la transition RD Congo*, signé à Pretoria, aux fins de juguler le conflit armé et accessoirement politique qui minait ce pays.

Partant de ces considérations, on peut remarquer que les accords politiques apparaissent comme des correctifs aux défaillances des textes constitutionnels. Ils permettent ainsi de gommer ou de revenir sur certaines aberrations constitutionnelles. Dans ce sens, la constitution paraît avantageusement améliorée.

En éclairant la Constitution, les conventions de sortie de crise comblent par la même occasion tout ce qui s'apparente à un vide constitutionnel et permettent de résoudre les imbroglios juridiques que le constituant ou le juge n'est pas parvenu à dissiper. Certains auteurs considèrent même, dans certains cas, les accords politiques comme la manifestation d'un exercice, certes imparfait, mais tout de même indéniable du pouvoir constituant dérivé²⁹. Au total, les conventions de sortie de crise renforcent le droit constitutionnel, dans les États où il est question de situer le rôle qu'elles jouent.

La rigidité de la loi fondamentale, classiquement admise, est relativement infléchie pour s'adapter au contexte de la crise et de la légalité particulière qu'elle nécessite. La juxtaposition des accords politiques et de la constitution permet en définitive de remarquer la souplesse du constitutionnalisme africain, imputable au recours alterné des normes.

²⁷ ANTAGANA AMOUGOU JL., souligne que la même logique a prévalu en Sierra Leone alors que le *Peace Agreement Between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone*, 7 juillet 1999, art 0 [*Accord de Lomé*], prévoyait explicitement la nécessité de réviser la Constitution

²⁸ CAPITANT, R., « La coutume constitutionnelle » (1979) *Rev DP & SP* 959, p 962.

²⁹ Lire ATANGANA AMOUGOU, JL., « Les accords de paix... *op. cit.*, p 1736.

2.2.2. Le recours alterné aux normes politiques et juridiques

La matérialisation de la cohabitation pacifique entre les normes constitutionnelle et politique réside dans le recours alterné à ces deux réalités comme sources de pouvoir. Le recours alterné à la Constitution et aux accords politiques dénote, s'il était encore besoin de le souligner, d'une certaine souplesse du constitutionnalisme africain, spécifiquement dans les États en crise. D'autant plus qu'il se trouve enrichi par une normativité politique, mise à son service, qui lui semble assujettie dans la pyramide des normes.

Le problème d'écart entre les règles constitutionnelles et la vie politique reposerait, selon Mambo Paterne, sur une raison simple : « *La constitution ne tranche véritablement que des principes et du problème, assez théorique et abstrait, de la source du pouvoir mais se borne en ce qui concerne son exercice à tracer des perspectives d'avenir et à indiquer ce qui doit être* ». ³⁰ La pratique politique, au contraire, est décisive en ce qui concerne l'exercice du pouvoir et l'observation montre que la réalité ne correspond pas toujours, ni même souvent, à l'optimisme des schémas constitutionnels. ³¹

D'ailleurs, le recours alternatif ou simultané à la loi fondamentale et aux conventions constitutionnelles de sortie de crise a l'avantage de soustraire le constitutionnalisme africain, dans un sens large, au rigorisme de certaines règles et au formalisme des procédures ; même s'il a l'inconvénient d'ouvrir la voie à une possible désacralisation de la règle constitutionnelle et de sa suprématie normative. , ce recours dénote, s'il était encore besoin de le souligner, une certaine souplesse du constitutionnalisme africain, spécifiquement dans les États en crise.

Dans cette perspective, on observe que l'utilisation alternée des normes constitutionnelles et conventionnelles, pour gérer les affaires de l'État pendant les périodes de crise, permet de donner une souplesse au constitutionnalisme africain en période de crise. Mais il s'agit moins d'accorder une prime à la dévalorisation du rôle de la norme fondamentale, encore moins à la déformation de sa nature, que d'envisager ici sa flexibilité, à des fins de démocratie et de stabilité politique.

A l'analyse de l'accord du centre inter diocésain de la CENCO dit accord de Saint Sylvestre du 31 décembre 2016, il y a évidence pour certains acteurs d'ignorer les accords signés volontairement et de se référer exclusivement à la Constitution dans l'exercice du pouvoir d'État. Pour la gestion du pouvoir étatique pendant concernée, l'on recourt aux dispositions de l'accord. Tandis que pour la question relative aux compétences du premier ministre l'on se réfère aux dispositions constitutionnelles.

Par rapport au mode de désignation du 1^{er} ministre, l'on se réfère aux dispositions de l'Accord qui prévoit que le Gouvernement de la République est dirigé par le Premier Ministre présenté par l'opposition politique non signataire de l'Accord du 18 octobre 2016/ Rassemblement et nommé par le Président de la République conformément à l'article 78 de la Constitution.

CONCLUSION

La cohabitation entre la norme juridique et politique fait, généralement, suite aux désaccords entre les acteurs politiques, désaccords nés des conflits et crises multiples sur la gestion du pouvoir politique. Et dans le cas de la RD Congo, particulièrement, les désaccords entre le pouvoir et l'opposition sont basés sur la gestion de la période pré-électorale. Cette cohabitation impacte incontestable sur l'ordonnancement juridique jusqu'à modifier sa structuration. Cette cohabitation conflictuelle ou pacifique pose le problème entier de la norme prépondérante dans l'hypothèse d'une contrariété des dispositions en présence.

³⁰ MAMBO PATERNE, « Les rapports entre la constitution et les accords politiques....., *op. cit.*, p. 26

³¹ Pierre PACTET, P., *Institutions politiques : droit constitutionnel*, 20^e éd., Paris, Armand colin, 2001 p. 66
MES-RIDS, n°130, vol.1., septembre - octobre 2023

Certains considèrent que la constitution doit prévaloir parce qu'elle n'est pas abrogée. D'autres au contraire soutiennent qu'en signant des conventions politiques anticonstitutionnelles par certaines de leurs dispositions, reconnaissent par conséquent le déclassement de la norme constitutionnelle au profit de normes politiques adoptées sur la base du consensus.

En effet, plutôt que de voir dans le regain du conventionnalisme un déclin du constitutionnalisme africain, il faudrait considérer ce phénomène comme une avancée positive du droit constitutionnel appliqué sur le continent. Car la juxtaposition des accords politiques et de la constitution permet en définitive de remarquer la souplesse du constitutionnalisme africain, imputable à l'utilisation sélective des normes

Mieux encore, on aboutit fréquemment, dans le jeu politique, surtout dans les États en conflit ou en crise, à l'application conjecturale d'un droit constitutionnel consensuel, révélé par la mise en œuvre sélective de la constitution et des accords, compromis et arrangements politiques.

En RD Congo par exemple, les parties prenantes à l'Accord du centre inter diocésain de la CENCO dit accord de Saint Sylvestre du 31 décembre 2016, se sont accordées sur le respect de la Constitution que force devait rester à la Constitution. La prudence exige que l'on prenne néanmoins au sérieux le danger que représentent ces accords politiques qui déconstruisent l'ordre juridique existant et qui imposent un droit public de circonstances ou un nouveau droit constitutionnel, en marge de la norme officielle³².

BIBLIGRAPHIE SELECTIVE

I. Ouvrages

- ATSIMOU S.A., *L'ingénierie constitutionnelle, solution de la sortie de Crise en Afrique ? Les exemples de l'Afrique du Sud, de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Congo-Brazzaville*, Paris L'Harmattan, 2015 ;
- GONIDEC P-F., *Les systèmes politiques africains*, 3^e éd. les nouvelles démocraties, LGDJ, 1997.
- NGONGA LOKENGO ANTSHUKA, *Consensus politique et gestion démocratique du pouvoir en Afrique*, Louvain-la-Neuve : Academia/L'Harmattan, 2015 ;
- ODILE T., NDEYE A.N., Dir. WAKHA AIDARA NDIAYE A., *Le Dialogue national comme outil de prévention et de résolution des conflits en Afrique*, [www.http://partenaireswestAfrica.org](http://partenaireswestAfrica.org), 2015, consulté le 22/08/2022 ;
- SYLLAS L., *Démocratie de l'arbre à palabre et bois sacré (Essai sur le pouvoir parallèle des sociétés initiatiques africaines)*, annales de l'Université d'Abidjan, 2000.

II. Articles

- ATANGANA AMOUGOU J.L., « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », in *Droit prospectif : Revue de la recherche juridique*, Vol.33, N°123, 2008 ;
- AYISSI A., MAIA C., « La gestion des crises constitutionnelles en Afrique : mandat et défis de la médiation internationale », *Annuaire français de la relation internationale*-Vol.XIII-2012 ;
- BOLLE S., « Des Constitutions « made in Afrique », www.droit-constitutionnel.org, Consulté le 24/08/2022 ;

³² C'est l'invitation de DUBOIS DE GAUDUSSON, J., lancée à tout le monde dans son article sur « L'accord de

Marcoussis, entre droit et politique » (2003) 2 *Afrique contemporaine* 41, p 49
MES-RIDS, n°130, vol.1., septembre - octobre 2023

- TUEKAM TATCHUM, C., « Les chartes de transition dans l'ordre constitutionnel des états d'Afrique noire francophone : étude a partir des exemples du Burkina Faso et de la République centrafricaine », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2016
- KPODAR A., « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 2005 ;
- MAMBO P., « Les rapports entre la Constitution et les accords politiques dans les Etats africains : Réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise » in *McGill Law-journal*, Vol. 57 ; N° 4, Juin 2012 ;
- MELEDJE D.F., « Le système politique ivoirien dans la géopolitique ouest africaine » *Revue DP & SP* 2006 ;

III. Thèses et Mémoires

- BARBAKOUA P., in « *La Constitutions à l'épreuve des accords politiques dans le nouveau constitutionnalisme africain*, Diplôme d'étude approfondie, Université de Lomé 2008, www.Memoire Online. Consulté le 20/09/2022 ;

IV. Texte juridiques

- *La constitution de la RD Congo du 18 Février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi N°11/002/ du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RD Congo ;*
- *Accord Global et Inclusif du Centre Interdiocésain de Kinshasa du 31 décembre 2011. Pretoria*
- *Accord Global et Inclusif de Pretoria du 17 Décembre 2002(RD Congo) ;*
- *Dialogue Global et Inclusif du Cité de l'Union africaine du 18 Octobre 2016 (RD Congo).*