L'ÉTAT DANS LA CONSTITUTION CONGOLAISE DU 18 FÉVRIER 2006 :
héritage colonial, perception normative et reproduction du modèle de l'État-gâteau

par

Dieudonné NKISHI KAZADI

Chef de Travaux, Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques, Université de Kinshasa
Directeur Exécutif de l'Ecole de Hautes Etudes Politiques et Juridiques – EHEPJ – RDC

Résumé

L'histoire constitutionnelle de la République Démocratique du Congo (RDC) est marquée par une tension constante entre les ambitions affichées d'un État moderne et souverain, et les logiques de gouvernance héritées du passé colonial et postcolonial. Partant de cette problématique, cet article propose une lecture critique de la Constitution du 18 février 2006, en interrogeant la manière dont l'État y est conceptualisé, organisé et mis en œuvre. L'hypothèse défendue est que cette Constitution, bien qu'elle proclame des principes démocratiques et unitaires, reconduit en réalité une dynamique de « l'État-gâteau » : un modèle étatique où le pouvoir est distribué comme un bien à consommer, et non exercé comme une mission de service public.

À travers une analyse politique, juridique et historique, l'étude met en évidence trois formes de cette logique — l'État-partage, l'État-faible et l'État-fête — qui affaiblissent la capacité de l'État congolais à assurer sa fonction régulatrice.

Mots-clés : *État-gâteau, constitution du 18 février 2006, décentralisation, souveraineté, gouvernance postcoloniale, néopatrimonialisme, faiblesse institutionnelle, droit constitutionnel comparé.*

Abstract

The constitutional history of the Democratic Republic of Congo (DRC) is marked by a constant tension between the stated ambitions of a modern, sovereign state and the governance logics inherited from the colonial and postcolonial past. Based on this question, this article offers a critical reading of the Constitution of February 18, 2006, examining how the state is conceptualized, organized, and implemented. The hypothesis advanced is that this Constitution, although it proclaims democratic and unitary principles, in reality perpetuates a "cake-state" dynamic: a state model where power is distributed as a commodity to be consumed, rather than exercised as a public service mission.

Through a political, legal, and historical analysis, the study highlights three forms of this logic — the sharing state, the weak state, and the party state — which weaken the Congolese state's ability to fulfill its regulatory function.

Keywords *: Cake state, constitution of February 18, 2006, decentralization, sovereignty, postcolonial governance, neopatrimonialism, institutional weakness, comparative constitutional law.*

INTRODUCTION

L'histoire de l'État en RDC est indissociable de l'entreprise coloniale, du commerce international et de la compétition impérialiste. Envisagé initialement comme une propriété privée du Roi Léopold II, puis présenté à la Conférence de Berlin comme un espace internationalisé destiné au libre-échange, le territoire congolais a longtemps été considéré non pas comme une nation à bâtir, mais comme un vaste comptoir. Cette perception, fondée sur des logiques d'exploitation, a profondément façonné les représentations et les pratiques étatiques dans le temps.

Aujourd'hui encore, bien que les congolais exercent une souveraineté formelle sur leur territoire, il subsiste dans l'architecture de l'État une forme d'aliénation, de soumission structurelle à des logiques exogènes ou prédatrices. Ce que nous appelons dans ce texte l'« *esprit de Berlin* » – en référence à la conférence de 1885 – et l'« *esprit Léopoldien* » – symbolisant la privatisation du politique – continuent de hanter les institutions et d'alimenter la crise de légitimité de l'État congolais.

Cette tension invisible entre Kinshasa et Berlin, entre souveraineté nationale et dépendance structurelle, se manifeste notamment dans les textes constitutionnels qui ont jalonné l'histoire du pays. Chaque Constitution a tenté, à sa manière, de définir l'État congolais, mais souvent en perpétuant des logiques de fragmentation, de clientélisme et d'instrumentalisation du pouvoir au profit de quelques-uns.

Dans cet article, la réflexion est focalisée sur la Constitution du 18 février 2006 pour répondre à une question centrale : *quelle conception de l'État cette Constitution consacre-t-elle et dans quelle mesure reflète-t-elle une continuité avec les formes anciennes d'appropriation du pouvoir et du territoire* ? À travers cette analyse,

nous défendrons l'idée que cette Constitution reconduit, de manière plus ou moins consciente, un modèle d'« État-gâteau », c'est-à-dire un État où le pouvoir est distribué comme un bien à consommer, un espace marchandisé plutôt qu'une autorité structurante.

Loin de nier les avancées juridiques qu'elle contient, notre propos vise à interroger la cohérence, la finalité et les effets des normes constitutionnelles dans un contexte marqué par une faiblesse institutionnelle chronique.

I. L'ÉTAT CONGOLAIS : UNE CONSTRUCTION HISTORIQUE SOUS INFLUENCES EXTÉRIEURES

La construction de l'État congolais ne peut être comprise indépendamment de la dynamique coloniale et des intérêts géostratégiques qui ont prévalu à la fin du XIXe siècle. Loin d'être le produit d'un contrat social entre des populations partageant un territoire, l'État congolais est né d'une double initiative :

- la volonté personnelle d'un monarque européen — le Roi Léopold II — d'ériger un empire privé en Afrique centrale, et
- la validation internationale de cette entreprise lors de la Conférence de Berlin de 1885.

Cette naissance singulière, étrangère à toute légitimation populaire, a imprimé une marque durable dans la culture politique congolaise : celle d'un État instrumentalisé, perçu comme un espace de prédation plutôt qu'un outil de régulation et de service public.

1.1. L'État comme espace commercial : de la propriété privée de Léopold II à la Conférence de Berlin

Dès ses origines, l'État congolais a été conçu comme un instrument de domination économique. En 1885, le territoire est reconnu par les puissances coloniales européennes comme la propriété personnelle du Roi Léopold II sous le nom d'État Indépendant du Congo (EIC). Cette reconnaissance s'est faite à travers la Charte de l'État Indépendant du Congo, adoptée le 1er août 1885, qui confère au Roi des Belges la plénitude du pouvoir sur ce territoire, sans aucune forme de souveraineté populaire :

> *« Le roi Léopold II, souverain de l'Etat indépendant du Congo, exerce tous les pouvoirs de législation, de justice, d'administration, d'armée, de commerce et de propriété sur le territoire du Congo, en dehors de toute délibération démocratique*[1] »

Cette conception privatisée de l'État a été légitimée à l'échelle internationale par la Conférence de Berlin (1884-1885), où les grandes puissances reconnaissent l'autorité de Léopold II en échange de la promesse d'une liberté de commerce sur le territoire congolais. L'État congolais devient ainsi, dès ses fondements, un espace commercial internationalisé, administré dans l'intérêt des puissances étrangères, sans égard pour le peuple qui y vit. Situation que l'historien Jean-Pierre Chrétien résume en ces termes : « Le Congo léopoldien n'est pas une colonie ordinaire, mais un vaste champ d'expérimentation d'une économie d'extraction brutale, sans contrepoids institutionnel local. L'Etat y est l'expression d'un pouvoir privé, armé et marchand[2] ».

Dans cette logique, l'État n'est ni garant de droits, ni moteur de développement, mais simple vecteur de captation des ressources. Cette dynamique va imprégner durablement les structures politiques du pays, et certains de ses reflets sont encore perceptibles dans les textes constitutionnels postcoloniaux — jusqu'à la Constitution du 18 février 2006 — où l'on retrouve des logiques de pouvoir orientées davantage vers la gestion des postes et des privilèges que vers la construction d'un État souverain, fort et responsable.

1.2. La fonction de la Constitution comme outil de façonnage de l'État

La Constitution est par essence l'instrument fondamental de définition, d'organisation et de limitation du pouvoir politique. Dans les démocraties modernes, elle exprime un pacte social, un consensus autour des valeurs fondamentales, de la répartition des compétences, de la protection des droits et de la légitimité de l'autorité publique. Cependant, en République Démocratique du Congo, l'usage de la Constitution a souvent été détourné de cette vocation fondatrice pour devenir un outil de

[1] Charte de l'Etat Indépendant du Congo, 1885, article 1. Consulter la Charte complète ici https://www.droitcongolais.info/files/0.01.-Charte-de-l-Etat-independant-du-Congo-du-01-aout-1885.pdf

[2] Jean-Pierre Chrétien, *L'Afrique des Grands Lacs : deux mille ans d'histoire*, Aubier, 2000, p.279.

légitimation d'un pouvoir préexistant, voire un masque juridique recouvrant des réalités politiques profondément instables ou illégitimes.

Depuis 1960, le pays a connu au moins huit (**08**) constitutions ou textes à caractère constitutionnel, chacun accompagnant des bouleversements politiques majeurs : indépendance, coups d'État, transition démocratique, accords de paix, etc. La Constitution y apparaît alors comme un instrument de circonstance, souvent imposé par le haut ou dicté par un rapport de force, bien plus qu'un acte souverain issu d'un véritable débat national.

Prenons par exemple la Loi fondamentale de 1960, adoptée à la veille de l'indépendance. Ce texte, directement inspiré de la Constitution belge de 1831, a été conçu dans un cadre précipité, sans participation réelle des congolais à son élaboration. Il entérine une structure d'État centralisé, sans doter les institutions de mécanismes solides d'équilibre ou de contrôle démocratique[3].

Comme le souligne le constitutionnaliste André Mbata B. Mangu : « En RDC, les Constitutions ont rarement été le produit d'un processus démocratique et inclusif. Leur élaboration s'est souvent faite dans des contextes de crise, de transition ou de conquête du pouvoir, ce qui explique leur instabilité et leur faible légitimité sociale[4] ».

Cette tendance va se confirmer avec les constitutions successives : celle de 1964 (Constitution de Luluabourg), celle de 1967 (instaurant le régime présidentiel fort de Mobutu), l'Acte Constitutionnel de Transition de 1994, ou encore celle de 2003 issue de l'accord de Sun City. Chacune de ces étapes correspond davantage à une réorganisation du pouvoir qu'à un véritable renouveau de l'État. Le texte constitutionnel devient un outil d'appropriation et de distribution du pouvoir, plutôt qu'un fondement de l'intérêt général.

Ce phénomène illustre ce que certains auteurs appellent *la constitutionalisation du désordre*, où la norme suprême n'est pas l'expression d'un ordre collectif stable, mais le reflet juridique d'un déséquilibre politique temporaire.

1.3. La persistance de la dualité "Berlin–Kinshasa" : colonialisme structurel et reproduction postcoloniale

L'histoire de l'État congolais peut être lue comme une tension permanente entre un pouvoir symboliquement centralisé à Kinshasa, incarnation de la souveraineté nationale, et des logiques de gouvernance et de contrôle héritées de Berlin, représentant les intérêts exogènes et l'infrastructure coloniale du pouvoir. Cette dualité ne s'est jamais véritablement résolue ; au contraire, elle s'est reproduite à travers des institutions fragiles, des pratiques néopatrimoniales et des textes constitutionnels souvent en décalage avec la réalité du pays.

L'« esprit de Berlin », tel que conceptualisé dans cette étude, ne désigne pas seulement la Conférence de 1885, mais une matrice politique fondée sur l'exploitation, l'extériorité des centres de décision et l'instrumentalisation du territoire à des fins économiques et géostratégiques.

En opposition, l'« esprit de Kinshasa » devrait, dans une logique républicaine, représenter l'affirmation de la souveraineté populaire, la construction d'un État de droit, la centralité des intérêts nationaux. Or, dans la pratique, Kinshasa est souvent le prolongement de Berlin : les instruments de pouvoir sont utilisés dans une logique extractive et non inclusive.

Cette situation traduit ce qu'Achille Mbembe qualifie de « postcolonie », c'est-à-dire un espace où les logiques du pouvoir colonial sont réappropriées par les élites locales sans véritable rupture avec les structures d'aliénation :

> *« Le pouvoir postcolonial est essentiellement mimétique : il reproduit, avec des habits neufs, les formes de violence, de domination et d'exclusion héritée du régime colonial[5] ».*

Dans cette optique, les Constitutions adoptées après l'indépendance, loin de rompre avec cette dynamique, ont souvent servi à institutionnaliser le déséquilibre, en naturalisant le désengagement de l'État vis-à-vis du peuple, la faiblesse de ses institutions, et l'appropriation des fonctions publiques

[3] Il faut consulter cette loi ici : https://www.droitcongolais.info/files/1.01.-Loi-fondamentale-du-19-juin-1960.pdf
[4] André Mbata B. Mangu, *L'État de droit en Afrique noire : une utopie ?*, L'Harmattan, 2003, p.95.
[5] Achille Mbembe, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Karthala, 2000, p.134.

comme biens privés. Ce que nous appelons ici l'État-gâteau s'inscrit directement dans cette continuité historique, où l'État n'est pas conçu comme un bien commun, mais comme un butin à partager entre acteurs dominants.

La Constitution du 18 février 2006, pourtant élaborée à la suite d'un processus de paix censé marquer une nouvelle ère politique, semble, elle aussi, porter les stigmates de cette dualité non résolue. C'est ce que nous analyserons dans la deuxième partie de cette étude, à travers une lecture critique des dispositions constitutionnelles pertinentes.

II. L'ÉTAT DANS LA CONSTITUTION DU 18 FÉVRIER 2006 : ENTRE AMBITION SOUVERAINE ET AFFAIBLISSEMENT PROGRAMMÉ

Adoptée à la suite des Accords de Sun City (2002), la Constitution du 18 février 2006 marque un tournant juridique important dans l'histoire politique de la RDC. Elle ambitionne de reconstruire un État post-conflit sur des bases démocratiques, pluralistes et décentralisées. Elle se veut également une réponse à la fragmentation institutionnelle née des années de guerre, en proposant un cadre normatif unificateur.

Cependant, cette Constitution, pourtant riche dans sa formulation, pose problème dans son application et son esprit profond. Derrière les principes affichés d'unité, de souveraineté et d'intérêt général, plusieurs dispositions traduisent une lecture fonctionnaliste et instrumentale de l'État, qui tend à reconduire les logiques anciennes de partage du pouvoir au détriment de la construction d'un appareil d'État robuste.

Il s'agit donc d'examiner de manière critique les articles fondateurs de la Constitution pour comprendre :

- comment l'État y est conceptualisé ;
- quelles missions lui sont assignées ;
- et si ces dispositions traduisent une rupture réelle avec l'héritage colonial et postcolonial, ou si elles reconduisent les figures d'un État fragile, segmenté, marchandisé, au service d'intérêts fragmentés.

2.1. Les fondements juridiques de l'État congolais (Préambule, articles 1 à 5)

La Constitution du 18 février 2006 consacre plusieurs principes fondamentaux censés définir l'essence de l'État congolais. Le préambule pose l'attachement du peuple à la démocratie, à la justice, à l'unité nationale et à la paix. Il affirme aussi le rejet de toute tentative de prise du pouvoir par la force et l'engagement en faveur de la décentralisation.

L'article 1 énonce que « La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un État de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc[6] ».

À première vue, cette disposition exprime une volonté de construire un État moderne et démocratique. Mais une lecture plus attentive révèle plusieurs ambiguïtés : la multiplication des adjectifs (« social », « démocratique », « laïc », etc.) masque l'absence de mécanismes concrets pour garantir ces principes. De même, les articles suivants (2 à 5), bien qu'ils abordent la souveraineté, la séparation des pouvoirs et le multipartisme, restent silencieux sur les conditions de mise en œuvre réelle de ces principes dans un contexte de fragilité institutionnelle.

L'article 3, par exemple, pose le principe de la décentralisation, mais sans définir clairement les ressources, les compétences et les limites du pouvoir central. Cette imprécision ouvre la voie à des conflits de compétence, à une dilution du pouvoir, et à une forme de "fédéralisme informel" non assumé, ce qui affaiblit l'État au lieu de le renforcer.

Comme le souligne le juriste Joseph Matata : « En RDC, la Constitution proclame des principes élevés, mais elle souffre d'une absence de traduction normative concrète, ce qui fragilise sa capacité à réguler l'action publique et à bâtir un État véritablement souverain[7]».

De toute évidence, les fondements de l'État dans la Constitution de 2006 relèvent davantage d'une déclaration d'intention que d'une charpente opérationnelle. Le texte se situe à mi-chemin entre le rêve républicain et le compromis politique, ce qui en fait une norme malléable, sujette à instrumentalisation, et donc incapable de corriger les logiques anciennes du pouvoir segmenté.

---

[6] Texte officiel ici : https://www.droitcongolais.info/files/6.02.-Constitution-du-18-fevrier-2006.pdf

[7] Joseph Matata, *Le constitutionnalisme congolais à l'épreuve de la gouvernance*, L'Harmattan, 2014, p. 47.

2.2. La décentralisation et la fragmentation du pouvoir : un outil de gouvernance ou de démantèlement ?

La Constitution du 18 février 2006 a consacré le principe de décentralisation territoriale comme fondement de l'organisation politico-administrative de la République. L'article 3 dispose en effet que « la RDC est inaliénable et indivisible. Il est constitué de la ville de Kinshasa, capitale du pays, et de l'ensemble des provinces dotées de la personnalité juridique ».

Cette disposition consacre un changement majeur par rapport aux constitutions antérieures qui, bien qu'ayant parfois évoqué l'autonomie locale, avaient renforcé le centralisme. La décentralisation était donc perçue comme une réponse politique à l'exigence de partage du pouvoir entre ex-belligérants, mais aussi comme une tentative d'instaurer une gouvernance de proximité dans un pays vaste et historiquement marqué par l'exclusion des périphéries.

Cependant, cette ambition constitutionnelle s'est rapidement heurtée à une série de contradictions :

- *Inégalités de moyens* : la majorité des nouvelles provinces issues du découpage de 2015 manquent de ressources financières, humaines et logistiques pour fonctionner ;
- *Imprécisions juridiques* : la Constitution ne définit pas de manière suffisamment claire la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces. Cela crée des conflits récurrents entre ministères nationaux et ministres provinciaux ;
- *Politisation de la gouvernance locale* : les postes provinciaux sont souvent attribués selon des logiques clientélistes, compromettant l'autonomie des institutions locales.

Comme l'a démontré Banza Malale dans ses travaux : « La décentralisation en RDC est davantage une projection politique qu'une réforme administrative cohérente. Elle sert souvent d'alibi à un partage du pouvoir entre élites, sans renforcement réel des capacités étatiques en périphérie[8] ».

En réalité, la décentralisation est devenue un vecteur de fragmentation de l'État, au lieu d'en être le renforcement. Le phénomène que nous appelons dans cet article État-gâteau trouve ici une de ses illustrations les plus concrètes : le pouvoir est distribué selon un principe de « parts » géographiques, chacun défendant son « territoire » politique, au détriment de la solidarité nationale et de l'efficacité institutionnelle.

De plus, cette logique renforce une forme d'identitarisme politique, où l'accession à un poste dépend de l'origine provinciale plutôt que de la compétence, ce qui nourrit des tensions communautaires latentes.

Ainsi, au lieu d'être une réponse structurelle à la crise de gouvernance, la décentralisation apparaît comme une forme déguisée de balkanisation du pouvoir, où l'État central délègue sans encadrer, fragilise sans reconstruire, partage sans structurer.

2.3. L'État comme "gâteau" : partage, clientélisme, spectacle et paralysie

L'expression État-gâteau est ici mobilisée comme une métaphore critique de la gouvernance congolaise post-2006. Elle désigne un type d'organisation politique dans lequel l'État est considéré non pas comme un outil de service public ou de régulation du bien commun, mais comme un espace de distribution de privilèges, selon des logiques partisanes, clientélistes ou identitaires.

Cette logique traverse la Constitution de 2006, aussi bien dans ses principes implicites que dans ses effets pratiques. Elle s'observe particulièrement à trois niveaux :

2.3.1. Partage du pouvoir : logique de quotas, régionalisation politique

La Constitution du 18 février 2006 a été conçue dans un contexte post-conflit, avec l'objectif d'apaiser les tensions et d'assurer une intégration politique des anciens groupes armés. Cela a donné naissance à une gouvernance basée sur le partage du pouvoir. Plusieurs articles reflètent cette logique de répartition plus que d'efficacité.

Exemple : L'article 90 al. 2 précise que le Gouvernement comprend le Premier ministre, les ministres, les vice-ministres, et qu'« ils sont choisis parmi les membres de la majorité parlementaire ou de la coalition majoritaire ».

[8] *Banza Malale, La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo : enjeux et limites, Éditions universitaires européennes, 2018, p. 89.*

Cette disposition, en apparence neutre, ouvre la porte à une gouvernance de coalition élargie, où l'objectif est moins de gouverner que de satisfaire les équilibres politiques. Le risque est celui d'un gouvernement pléthorique, parfois sans cohérence programmatique, mais fondé sur la logique du "tous autour de la table".

Le professeur Jean Godefroid Tchamlesso écrit à ce propos : « Le partage du pouvoir en RDC, tel qu'il est institutionnalisé, ne repose pas sur la complémentarité des compétences, mais sur la juxtaposition des appartenances politiques, ce qui fait de l'État un butin et non une mission[9]».

2.3.2. Faiblesse institutionnelle : permissivité, impunité et effritement de l'autorité

Dans une logique d'État-gâteau, l'autorité publique perd sa centralité. Les institutions sont affaiblies non pas faute de texte, mais faute de volonté d'application, ce qui entretient un régime de permissivité systémique.

Par exemple, bien que l'article 164 garantisse la séparation des pouvoirs, dans la pratique :

- le Parlement exerce rarement un contrôle efficace sur l'exécutif ;
- l'indépendance de la justice (article 149) est souvent compromise par les pressions politiques ;
- les mécanismes de redevabilité sont contournés ou neutralisés[10].

Ce manque de rigueur dans l'application des normes affaiblit l'État dans ses fonctions régaliennes (sécurité, justice, administration), laissant libre cours aux logiques de contournement, de népotisme, et de captation des ressources.

2.3.3. Spectacularisation de l'action publique : quand la fête remplace le travail

Une autre dimension du gâteau, plus symbolique, est la tendance à remplacer la performance politique par la mise en scène, notamment à travers les cérémonies, les discours, les inaugurations médiatisées. L'État devient un théâtre, où l'important est d'apparaître, de célébrer, de s'afficher, plus que d'agir de manière structurée.

Cela participe à un vide institutionnel, dans lequel les actes de communication supplantent les actes de gouvernance. Le budget est souvent orienté vers des manifestations de prestige (fora, séminaires, commémorations), pendant que les services de base (santé, éducation, infrastructures) sont négligés.

Comme le relève sévèrement Jean-François Bayart : « L'État néopatrimonial n'administre pas, il communique ; il ne transforme pas, il célèbre. L'effet de présence remplace l'efficacité[11]».

Quoi qu'il en soit, la Constitution de 2006, en dépit de ses avancées formelles, n'a pas su désactiver les mécanismes de l'État-gâteau. Au contraire, elle les a parfois consolidés, en institutionnalisant le partage, en tolérant la faiblesse, et en nourrissant une culture politique de la mise en scène.

III. VERS UNE RELECTURE CRITIQUE DE LA CONSTITUTION À LA LUMIÈRE DU CONCEPT D'ÉTAT-GÂTEAU

L'analyse des dispositions fondamentales de la Constitution du 18 février 2006 révèle une tension entre les intentions affichées (renforcement de l'État, restauration de la souveraineté, consolidation de la démocratie) et les pratiques qui en découlent (partage clientéliste du pouvoir, désarticulation institutionnelle, gouvernance symbolique). Pour rendre compte de cette contradiction, nous mobilisons ici le concept original d'État-gâteau comme grille d'analyse critique du régime constitutionnel congolais.

Ce concept, qui trouve sa pertinence dans l'histoire politique du Congo et son actualité post-transition, permet de relire le texte constitutionnel non seulement à partir de ce qu'il proclame, mais aussi à partir de ce qu'il autorise tacitement, encourage implicitement ou permet structurellement. Il s'agit donc d'interroger la Constitution en tant que texte, mais surtout en tant que système normatif inscrit dans un contexte socio-politique précis, souvent marqué par la faiblesse de la culture démocratique, la fragmentation du corps politique et la privatisation de l'autorité publique.

3.1. Définition et typologie de l'État-gâteau

Le concept d'État-gâteau renvoie à une image saisissante : celle d'un État conçu comme un bien à partager, une ressource à consommer, plutôt qu'une institution au service de l'intérêt général. Il se

---

[9] *Jean Godefroid Tchamlesso, Constitutionnalisme et pouvoir en Afrique centrale, L'Harmattan, 2017, p. 112.*

[10] David Mukulu, « Redevabilité des élus – loyauté entre autorité morale et desiderata de la base », *In KAS African Law Study Library – Librairie Africaine d'Etudes Juridiques*, Stuttgart, Allemagne, 2022.

[11] *Jean-François Bayart, L'État en Afrique : la politique du ventre, Fayard, 2006, p. 187.*

distingue des catégories classiques de l'analyse constitutionnelle (État fort, État faible, État de droit, etc.) en mettant l'accent sur les pratiques d'appropriation, de distribution et de mise en scène du pouvoir, dans un cadre légal souvent fonctionnel mais politiquement instrumentalisé.

Nous proposons ici une typologie en trois formes, qui peut également servir d'outil méthodologique pour l'analyse des textes et des institutions :

3.1.1. L'État-gâteau de type 1 : l'État comme bien à partager

Dans cette forme, l'État est assimilé à une part de gâteau à distribuer entre groupes ou individus, non sur la base d'une légitimité républicaine, mais selon des équilibres identitaires, politiques ou clientélistes. Il s'agit d'un État de partage, où chaque groupe cherche à obtenir sa portion : ministère, province, régies financières, etc.

Cette logique est souvent justifiée par la volonté de maintenir la paix ou l'unité nationale, mais elle produit une inflation des institutions, une dilution des responsabilités, et une paralysie de l'action publique. On passe ainsi d'une gouvernance stratégique à une distribution stratégique du pouvoir.

3.1.2. L'État-gâteau de type 2 : l'État faible et perméable

Ici, l'État devient perméable aux influences externes et internes, incapable de faire respecter ses lois, ses frontières ou ses institutions. Il est un État-vitrine, dont les textes sont en avance sur la réalité, et dont les mécanismes de contrôle sont neutralisés.

Cette faiblesse se traduit par :

- l'impunité ;
- l'absence de suivi des politiques publiques ;
- la capture des fonctions publiques par des intérêts privés ;
- la difficulté à imposer l'autorité de l'État sur tout le territoire.

L'article 1er qui proclame l'unité et l'indivisibilité du pays devient ainsi symbolique, sans portée effective dans des zones où l'autorité de Kinshasa n'est plus que nominale.

3.1.3. L'État-gâteau de type 3 : l'État-fête

Ce type désigne un État qui se manifeste par le spectacle, la célébration, la mise en scène du pouvoir, au détriment du travail administratif sérieux. L'État est visible dans les cérémonies, les inaugurations, les discours, mais invisible dans la gestion quotidienne des besoins fondamentaux (éducation, santé, sécurité, etc.).

Il s'agit d'un État de présence symbolique mais d'absence fonctionnelle. Comme le suggère Patrick Chabal : « Le pouvoir politique en Afrique repose sur la performance rituelle et la visibilité publique, bien plus que sur la planification ou l'efficacité[12]»

Cette typologie permet d'outiller la lecture critique de la Constitution : chaque fois qu'un article pose un principe, il faut se demander s'il renforce une logique de service public ou s'il permet — même indirectement — une logique de partage, de faiblesse ou de célébration vide. C'est à cette relecture que se consacreront les deux points suivants.

3.2. Analyse critique des articles de la Constitution qui illustrent la dynamique de l'État-gâteau

Une lecture attentive de la Constitution du 18 février 2006 permet d'identifier plusieurs dispositions qui, loin de rompre avec les logiques néopatrimoniales et clientélistes héritées du passé, les institutionnalisent ou les entretiennent. Cette section en propose une analyse critique autour des trois types d'État-gâteau précédemment définis.

3.2.1. Articles reflétant le partage du pouvoir (État-gâteau de type 1)

Plusieurs articles traduisent une volonté d'équilibrer les forces politiques et régionales, mais au détriment de l'efficacité et de la cohérence institutionnelle.

Article 78 : « Après consultation de la majorité parlementaire, le Président de la République nomme le Premier ministre au sein de celle-ci…». Les membres du Gouvernement sont choisis parmi les membres de la majorité ou de la coalition majoritaire. Cela permet de constituer des gouvernements pléthoriques,

[12] *Patrick Chabal et Jean-Pascal Daloz, Culture politique en Afrique : entre héritages et innovations, Karthala, 2006, p. 215.*

non sur la base d'un programme politique clair, mais selon des compromis politiques internes. L'État devient ainsi un pacte de distribution plutôt qu'un outil de gestion publique.

Article 104 : Il prévoit un Sénat composé notamment des chefs coutumiers et des représentants des provinces. Ce dispositif, bien que reflétant une volonté d'inclusivité, ouvre aussi la porte à des nominations symboliques sans rôle effectif, renforçant la dimension représentative au détriment de la compétence et de la gouvernance.

3.2.2. Articles révélateurs de la faiblesse institutionnelle (État-gâteau type 2)

La Constitution proclame des principes ambitieux, mais sans mécanismes efficaces pour en garantir l'application.

Article 149 : « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ». En pratique, cette indépendance est largement théorique. L'absence de Conseil supérieur de la magistrature fonctionnellement autonome, le contrôle de l'exécutif sur les carrières des juges, et la politisation de la justice rendent cette disposition inopérante. Cela contribue à l'affaiblissement de la régulation étatique.

Article 202 à 204 : Ces articles énumèrent les compétences des provinces et du pouvoir central dans le cadre de la décentralisation. La répartition complexe, parfois redondante ou ambiguë, génère des conflits de compétence. L'État devient une mosaïque de pouvoirs mal coordonnés, où les entités se neutralisent mutuellement au lieu de se compléter.

3.2.3. Articles favorisant la spectacularisation du pouvoir (État-gâteau type 3)

Certaines dispositions, bien que normatives, permettent des dérives vers une mise en scène du pouvoir.

Article 69 : « Le Président de la République est le symbole de l'unité nationale. Il veille au respect de la Constitution ». Cette disposition a souvent été exploitée pour légitimer l'hyper-présidentialisme, notamment lors de célébrations nationales, d'inaugurations ou de campagnes de communication politique, sans que cela ne s'accompagne d'une réelle présence de l'État dans les territoires.

Article 92 : « Les ministres ont, chacun en ce qui le concerne, la charge de l'exécution des lois et règlements ». Mais aucun mécanisme constitutionnel contraignant ne permet d'évaluer leurs performances ou d'assurer leur reddition de comptes. Ils peuvent donc briller dans la forme (discours, apparitions publiques) sans être liés à des obligations de résultats.

Ces exemples montrent que la Constitution elle-même, loin d'être neutre, porte en elle les traces du compromis post-conflit qui l'a fait naître. Elle est conçue comme une plateforme de répartition et de coexistence, plutôt qu'un levier de transformation étatique.

Loin de rompre avec l'héritage de Berlin et de Léopold II, elle prolonge, sous des habits juridiques modernes, les logiques anciennes d'un État sans État.

3.3. Limites du modèle et pistes de refondation de l'État en RDC

Le modèle de l'État-gâteau, tel qu'il se manifeste dans la lecture critique de la Constitution de 2006, a montré ses limites structurelles, institutionnelles et symboliques. S'il a permis une relative pacification du champ politique post-conflit, il a profondément affaibli la capacité de l'État à se consolider, à se déployer sur l'ensemble du territoire, et à inspirer la confiance des citoyens.

3.3.1. Limites du modèle d'État-gâteau

- *Absence de vision stratégique* : l'État-gâteau repose sur une logique court-termiste de partage des postes et de gestion des équilibres, sans planification structurelle ni objectifs de transformation à long terme.
- *Érosion du lien État-population* : à force d'être instrumentalisé, le pouvoir perd sa légitimité sociale. L'État devient une entité lointaine, réduite à des figures politiques déconnectées des réalités du peuple.
- *Inflation institutionnelle* : la multiplication des institutions, souvent sans moyens ni compétences claires, alourdit la machine étatique et dilue les responsabilités.
- *Reproduction du néopatrimonialisme* : les mécanismes d'ascension politique sont fondés sur l'appartenance ethnique, le clientélisme, et les loyautés personnelles, en contradiction avec l'idéal républicain de mérite, d'égalité et de service public.

3.3.2. Pistes pour une refondation de l'État congolais

Sortir du modèle d'État-gâteau implique une série de réformes, à la fois institutionnelles, culturelles et politiques :

- *Révision constitutionnelle ciblée* : non pas pour déstabiliser le texte, mais pour clarifier les compétences, renforcer les mécanismes de contrôle, réduire les chevauchements institutionnels et institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques.
- *Renforcement des institutions de redevabilité* : Cour des comptes, Inspection générale des finances, Parlement. Il faut doter ces organes de moyens réels, d'indépendance et d'une protection contre les représailles politiques.
- *Redéfinition de la gouvernance provinciale* : la décentralisation ne doit pas être une balkanisation du territoire, mais une responsabilisation des entités locales autour d'objectifs précis, avec des indicateurs de performance.
- *Réarmement éthique de l'administration publique* : l'éducation à la citoyenneté, la moralisation de la fonction publique, la formation continue des agents doivent devenir prioritaires.
- *Refonte de la culture politique* : cela passe par la promotion des élites intellectuelles, la réduction du populisme politicien, et la mise en valeur des résultats concrets plutôt que des cérémonies. Comme le soutient Francis Fukuyama dans une perspective comparative : « Ce n'est pas la rédaction de constitutions sophistiquées qui fonde l'État moderne, mais la capacité des institutions à exercer un pouvoir impersonnel, prévisible et orienté vers le bien commun[13]».
- *Qua cum ita sint*, la RDC doit sortir de la logique du gâteau à partager pour entrer dans celle de la maison à construire. La Constitution peut en être l'architecte, à condition qu'elle soit vivante, défendue, traduite en actes et au service du peuple congolais dans toutes ses composantes.

CONCLUSION

La présente étude a tenté de démontrer que la conception et la mise en œuvre de l'État en RDC, telles qu'elles apparaissent dans la Constitution du 18 février 2006, ne rompent pas fondamentalement avec les logiques historiques d'appropriation et de fragmentation du pouvoir. Loin d'un idéal républicain fondé sur la souveraineté populaire, l'intérêt général et l'efficacité institutionnelle, le modèle constitutionnel congolais demeure structuré — voire contraint — par une dynamique que nous avons nommée État-gâteau.

Dans un premier point, nous avons rappelé les racines historiques de cette perception, en montrant que l'État congolais a d'abord été conçu comme un espace marchandisé, né des volontés privées de Léopold II et légitimé par la Conférence de Berlin. Cette origine coloniale a façonné une culture de l'État fondée sur l'extraction, le contrôle extérieur, et le déni de souveraineté réelle. Les constitutions successives n'ont que partiellement corrigé cette trajectoire, souvent en reconduisant les déséquilibres à travers des textes de compromis ou de transition.

Dans un deuxième point, nous avons analysé la Constitution de 2006, notamment à travers ses articles fondamentaux. Derrière les principes affichés (État unitaire, décentralisation, séparation des pouvoirs, indépendance judiciaire), nous avons identifié des logiques d'institutionnalisation du partage, de faiblesse normative et de spectacularisation du pouvoir, révélant une fragilité structurelle du modèle de gouvernance.

Enfin, au troisième et dernier point, nous avons conceptualisé l'État-gâteau en trois types — l'État-partage, l'État-faible et l'État-fête — et proposé une lecture critique de plusieurs articles constitutionnels qui traduisent ou permettent cette dynamique. Nous avons conclu en identifiant les limites de ce modèle et en suggérant des pistes de refondation de l'État congolais, autour de la révision des institutions, de la responsabilisation locale, et du renouvellement de la culture politique.

Il apparaît dès lors que la Constitution, loin d'être un simple texte, est un miroir des rapports de pouvoir, mais aussi un levier potentiel de transformation, si elle est réinvestie par une volonté politique claire, une élite consciente, et une population mobilisée autour d'un projet d'État fort, juste et durable.

[13] Francis Fukuyama, *Construire un État. Ordre et déclin de la politique contemporaine*, Éditions Saint-Simon, 2011, p. 24.

BIBLIOGRAPHIE

- BANZA MALALE. *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo : enjeux et limites*. Sarrebruck : Éditions universitaires européennes, 2018.
- BAYART, Jean-François. *L'État en Afrique : la politique du ventre*. Paris : Fayard, 2006.
- CHABAL, Patrick et DALOZ, Jean-Pascal. *Culture politique en Afrique : entre héritages et innovations*. Paris : Karthala, 2006.
- CHRÉTIEN, Jean-Pierre. *L'Afrique des Grands Lacs : deux mille ans d'histoire*. Paris : Aubier, 2000.
- FUKUYAMA, Francis. *Construire un État. Ordre et déclin de la politique contemporaine.* Paris : Éditions Saint-Simon, 2011.
- MATATA, Joseph. *Le constitutionnalisme congolais à l'épreuve de la gouvernance*. Paris : L'Harmattan, 2014.
- MBATA B. Mangu, André. *L'État de droit en Afrique noire : une utopie ?* Paris : L'Harmattan, 2003.
- MBEMBE, Achille. *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*. Paris : Karthala, 2000.
- MUKULU, David, « Redevabilité des élus – loyauté entre autorité morale et desiderata de la base », *In KAS African Law Study Library – Librairie Africaine d'Etudes Juridiques*, Stuttgart, Allemagne, 2022.
- TCHAMLESSO, Jean Godefroid. *Constitutionnalisme et pouvoir en Afrique centrale*. Paris : L'Harmattan, 2017.

Textes juridiques et sources officielles

- Charte de l'État Indépendant du Congo (1er août 1885) : Consultable sur : https://www.droitcongolais.info/files/0.01.-Charte-de-l-Etat-independant-du-Congo-du-01-aout-1885.pdf
- Loi fondamentale du 19 juin 1960 (Constitution de l'indépendance) : Consultable sur : https://www.droitcongolais.info/files/1.01.-Loi-fondamentale-du-19-juin-1960.pdf
- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 : Consultable sur : https://www.droitcongolais.info/files/6.02.-Constitution-du-18-fevrier-2006.pdf