

Des «Dialogues» belgo-congolais aux Dialogues intercongolais 1960-2001 :

A la recherche de l'unité et de la légitimité en R.D.C.

« Un peuple qui oublie son histoire est condamné
à la revivre d'une manière pire encore » (Hampaté Ba)

« Ceux qui ignorent leur histoire sont obligés
de la recommencer » (Michelet)

La résolution de Gaborone fixant la date du 15 octobre 2001 pour la tenue du ("Dialogue intercongolais» à Addis-Abeba a inspiré la rédaction de cette Note Documentaire que justifient, en épigraphe, Hampaté-Ba et Michelet. Nous nous proposons de compléter le «dossier des textes de Gaborone» publiés ci-dessus.

Nous intéressent dans le survol des Dialogues synthétisés : quelques problèmes débattus qui restent d'actualité encore aujourd'hui et les résultats enregistrés. L'espace nous réservé limite fort notre ambition.

1. LES «DIALOGUES» BELGO-CONGOLAIS ET L'ACCESSION A LA SOVERAINETE NATIONALE

Ce point évoque les Conférences de Bruxelles de janvier et avril 1960 qui ont conduit la Colonie belge à accéder à la souveraineté nationale et les Colonisateurs et Colonisés à entrer en «Dialogue».

1. La Conférence de la Table Ronde belgo-congolaise (Bruxelles, 20 janvier - 20 février 1960)

Face à face se trouvaient 54 participants belges, membres du gouvernement, conseillers et parlementaires et un «Front commun» de 93 représentants des partis politiques et chefs coutumiers congolais, pour :

- *déterminer les structures politiques* du futur Congo Indépendant,
- *organiser l'exercice du pouvoir* et
- *fixer la date de l'Indépendance*

A l'issue des travaux, «La Belgique s'engageait moralement et politiquement à traduire d'urgence en textes légaux les résolutions de la Conférence. Quant aux Congolais, ils se sont engagés à faire respecter les biens et les personnes et à instaurer un régime de libertés publiques».

Les Résolutions principales concernent : -la *fixation de la date de l'indépendance au 30 juin 1960* ; - l'organisation de l'Etat et- l'exercice du pouvoir exécutif jusqu'au 30 juin 1960. «Le Congo, dans ses frontières actuelles, constitue, à partir du 30 juin prochain, un Etat indépendant dont les habitants auront, aux conditions que la loi déterminera, une même nationalité». Jusqu'au 30 juin, *le pouvoir exécutif* sera exercé en associant «les Congolais à qui seront attribuées des

compétences de hautes fonctions administratives.». Furent créés à cet effet le Collège Exécutif Général et la Commission politique qui sera chargée, entre autres «d'élaborer, avec le concours de techniciens belges, un avant-projet de constitution».

2. La Conférence de la Table Ronde économique (Bruxelles, 6 avril - 16 mai 1960)

La Table Ronde politique a prévu une réunion spéciale et technique où Belges et Congolais étudieraient «les problèmes économiques et sociaux» et prépareraient «le contenu des conventions d'assistance technique et de coopération économique qui devraient intervenir entre la Belgique et le Congo Indépendant».

S'y employèrent, côté belge, 65 délégués, ministres et leurs conseillers et membres des deux chambres législatives ; du côté congolais 69 membres des partis politiques et leurs conseillers, belges pour la plupart. Quelques-uns suivirent la Conférence pour le compte du Ruanda-Urundi.

A part la confection du budget 1960 du futur Etat congolais, la plupart des problèmes à l'ordre du jour ne seront pas réglés et feront objet des pourparlers ultérieurs notamment, en 1965, au cours des discussions relatives au «Contentieux belgo-congolais».

II. LE 30 JUIN ET LES CRISES DE JUILLET À SEPTEMBRE 1960

Le 30 juin 1960, le Congo belge est indépendant. Il est doté de toutes les institutions que la Loi Fondamentale du 19 juin votée par le parlement belge organisa de la manière suivante :

Au niveau des provinces, sont institués une assemblée provinciale de 60 à 90 membres élus et un gouvernement provincial composé d'un président et de 5 à 10 membres élus par l'Assemblée en son sein ou non. Le gouvernement est responsable devant elle.

Au niveau de pouvoir central, la Loi fondamentale instaure un régime parlementaire bicaméral : la Chambre des représentants et le Sénat. Il y avait, en 1960, 137 députés et 84 sénateurs. Le Gouvernement était nommé par le Président de la République, mais il était responsable devant le Parlement qui l'investissait par un vote de confiance.

Les compétences du pouvoir législatif, du Président de la République et du Gouvernement ainsi que le partage du pouvoir exécutif entre le Président et le Premier Ministre n'étaient pas définis avec précision. De même, malgré son orientation fédérale, la Loi ne prévoyait aucun principe sur l'organisation territoriale de l'après l'indépendance ni de procédure pour la répartition effective des ressources financières entre le pouvoir central et les provinces.

L'administration restait encore, au 30 juin 1960, entre les mains des Belges

qui encadraient aussi la Force publique. Mais pas pour très longtemps.

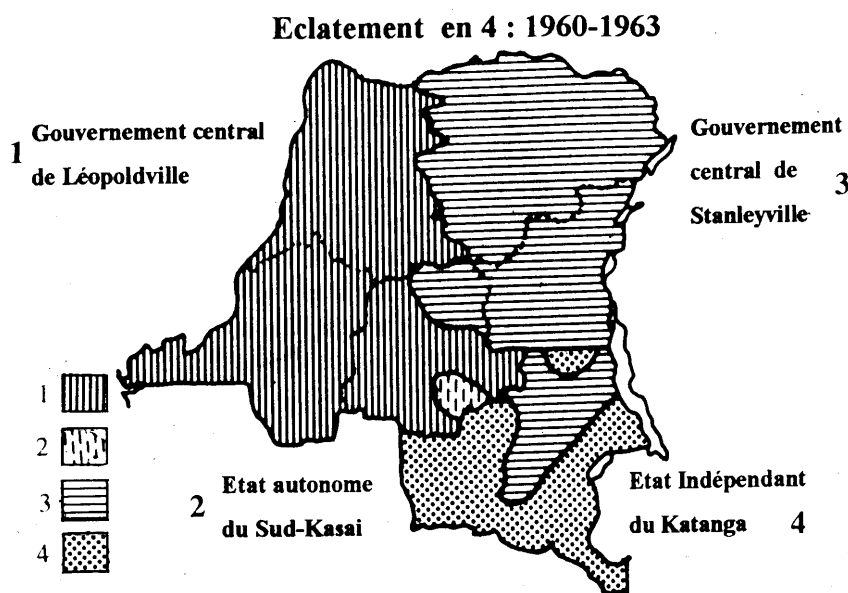
Dès le début de juillet en effet des signes de chaos et de crise se manifestent. Se sentant exclue des avantages de l'indépendance au profit des civils, l'armée congolaise se mutine, le 4 juillet. L'armée belge interviendra, le 10 juillet, pour restaurer l'ordre et évacuer les fonctionnaires belges. Le Président de la République et le Premier ministre firent appel à l'O.N.U., le 12 juillet et le Parlement résolut de rompre, pour agression, les relations diplomatiques avec la Belgique, le 19 juillet 1960.

Profitant de l'orientation fédérale de la Loi Fondamentale, la Province du Katanga entra en sécession le 11 juillet et proclama : «L'Etat In-dépendant du Katanga» qui disparaîtra, le 14 janvier 1963 après moult tractations. Le Sud Kasai se mettra aussi en sécession en créant le 8 août 1960 l'«Etat autonome du Sud-Kasaï» converti, le 1er juin 1961, un «Royaume fédéré du Sud-Kasaï» réintégré le 2 octobre 1962.

L'abusive *révocation*, le 5 septembre du Premier ministre Lumumba par le Président Kasa-Vubu et de celui-ci par le premier, suivie de :

- la *formation du gouvernement Iléo*, non-investi par le parlement ;
- la *neutralisation*, le 14 septembre, du Chef de l'Etat, M. Kasa-Vubu , du gouvernement Lumumba et des deux chambres jusqu'au 31 décembre 1960 ;
- la *création*, le même jour, du Collège des Commissaires généraux ;
- l'*installation*, le 4 octobre 1960 du Vice-premier Ministre Gizenga à Stanleyville où il forma, en novembre un gouvernement reconnu par 21 pays afro-asiatiques et d'Europe orientale ;

constitueront, avec les sécessions, des problèmes institutionnels qui jalonnent l'histoire de notre pays.



Fond de carte : Cr. YOUNG, *Introduction à la politique congolaise*, Kinshasa, 1966, p. 179.

En conclusion de ce bref historique, C. Young observe :

« A la fin de l'année 1960, le Congo était divisé en quatre fragments autonomes : Léopoldville et Stanleyville réclamaient chacune le titre de capitale légitime, Bakwanga et Elisabethville déclaraient avoir fait sécession. Chacun de ces centres avait sa propre armée. En outre, Léopoldville, Stanleyville et Elisabethville, avaient chacune, ses supporters à l'étranger, ce qui donnait à leur dispute un caractère international ».

Ces observations de C.Young amenèrent les Rédacteurs de «Congo 1961» des Dossiers du CRISP à s'interroger :

« - Qui, à Léopoldville, va prendre la relève du Collège des commissaires généraux après le 31 décembre 1960 ?

- Comment pourra être réglé le conflit constitutionnel entre Léopoldville et Stanleyville et qui se traduit déjà par l'existence de gouvernements se réclamant de la légitimité ?

- Comment pourra s'opérer la réintégration de la province sécessionniste du Katanga, dont l'appareil militaire est contrôlé par des éléments étrangers?

- Comment pourra se réaliser la réorganisation des forces armées, dont les divers groupes. politiques antagonistes ont fait chacun leur propre rempart ?

- Comment l'O.N.U. pourra-t-elle éviter d'être la victime des tensions que l'affaire congolaise a développées et

- Comment pourra-t-elle contribuer au rétablissement de l'ordre public, à la restauration de l'intégrité territoriale et à la remise en marche de l'appareil étatique?»

Ces diverses interrogations mettent le doigt sur un ensemble de problèmes, encore d'actualité aujourd'hui, ramenés finalement à deux : la formation d'un gouvernement parlementaire, légitime et incontestable ainsi que la réunification du Congo sous son autorité. Voilà la trame de la première série des Tables Rondes intercongolaises.

III. LA RECHERCHE DE L'UNITÉ ET DE LA LÉGITIMITÉ : Les Tables Rondes de 1961 et ONUC

1. Les tentatives de réunification

La première moitié de 1961 vit s'organiser trois Conférences, à Léopoldville (du 25 janvier au 16 février), à Tananarive (Madagascar) (du 8 au 12 mars) et à Coquilhatville (Mbandaka) (du 24 au 28 mai). Leur but commun : résoudre le problème constitutionnel à la base de la crise congolaise et jeter les jalons de la Conférence au sommet d'entente nationale couverte par l'ONU. Mais sans la légitimité d'une assemblée parlementaire ni la représentativité de fait d'une table ronde, elles n'aboutirent cependant qu'à des résultats mitigés, et éphémères. Les délégués de Stanleyville furent absents à toutes ces trois Tables Rondes

La Table Ronde de Léopoldville confirma l'option fédérale de l'Etat dont les

provinces actuelles et celles à créer seraient des Etats fédérés. Elle recommanda la libération des détenus politiques, la réouverture du Parlement, le maintien de l'unité du Congo dans ses structures fédérales.

Le 9 février, pendant les travaux, le Président de la République installa le *gouvernement provisoire* de M. Iléo qui, au niveau central, exerça jusqu'en août 1961, le pouvoir législatif et exécutif.

A la *Conférence de Tananarive* fut présenté et adopté un projet de Constitution confédérale sans allusion à l'unité du Congo. Le Rwanda et le Burundi y seraient admis comme des Etats confédérés. Ses conclusions demeurèrent sans lendemain.

Se fondant sur le principe de «la diversité dans l'unité et l'unité dans le respect des particularités régionales», la *Conférence de Coquilhatville* adopta, comme à Léopoldville, la forme fédérale de l'Etat avec une seule armée et souhaita la convocation du parlement comme solution à la crise constitutionnelle congolaise.

En conclusion, les résultats positifs et durables de ces Conférences furent : l'accord sur la création de nouvelles provinces qui passeront de 6 à 21 en juin 1963, la structure fédérale de l'Etat et la réunion du parlement.

L'ouverture du Parlement convoqué le 15 juillet 1961 eut lieu à Lovanium, au Sénat, le 22 juillet et à la Chambre, le 23 juillet. Assistèrent aux séances 64 sur 84 sénateurs et 120 sur 137 députés. Tous les groupes étaient représentés à ce Conclave de Lovanium de réconciliation nationale.

Le 2 août à l'unanimité, le vote de confiance était accordé à M. Adoula qui forma son gouvernement d'union nationale de 27 ministres et 15 secrétaires d'Etat. «Le Congo entrait ainsi dans une nouvelle phase ; la crise constitutionnelle ouverte le 5 septembre 1960, était terminée, conclut Young». Restait alors à réaliser l'unité du pays. Avec l'assistance de l'ONU, cela le fut au terme de négociations parfois très âpres et avec le concours des casques bleus de l'ONUC composés des pays africains.

2. A la recherche de la légitimité constitutionnelle

Après le Conclave de Lovanium, s'ouvre une seconde série de rencontres intercongolaises dont le centre était la rédaction d'une Constitution congolaise appelée à remplacer la Loi Fondamentale.

1. La Constitution de Luluabourg (1er août 1964)

Convoquées en Assemblée constituante, le 31 août 1963, les Chambres législatives furent mises en congé, le 29 septembre 1963, pour 2 ans, par le Président de la République pour perte de temps en discussions stériles. Il institua, le 27 novembre 1963, la commission constitutionnelle qui travailla à Luluabourg (Kananga) du 10 janvier au 13 avril 1964 et présenta au référendum, du 25 juin au 10 juillet, un projet de constitution de type fédéral. La Constitution fut promulguée le 1er août 1964. Les 143 membres de la Commission ont représenté tous les échelons du pouvoir central et provincial (96), les collectivités rurales (9), les syndicats (28), les confessions religieuses (6), la presse et la jeunesse (4).

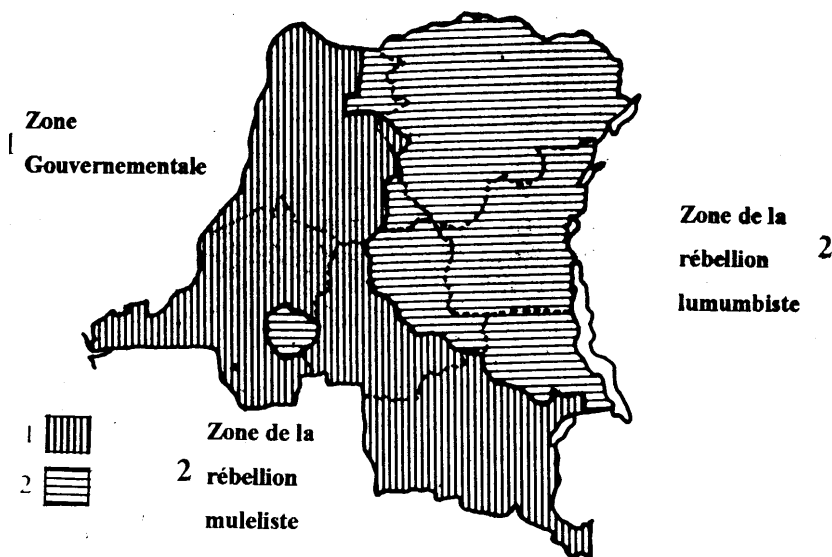
La Constitution dite de Luluabourg conservait le caractère fédéral de la Loi fondamentale et reconnaissait les 21 provinces entre-temps créées. Elle répartissait mieux les compétences centrales et provinciales. Sa durée ne fut pas longue.

Dans l'entre-temps, en effet, comme en juillet et septembre 1960, deux foyers d'insurrection se créèrent : en janvier 1964, la rébellion muleliste à l'ouest au Kwilu (Bandundu) et en mai 1964 celle de l'est qui, en trois mois, envahirent la moitié de territoire. Le 4 août, la rébellion occupa Kisangani où Gbenye proclama la République populaire du Congo, qui sera reconquise en 1965-66 par le gouvernement de salut public du premier

ministre Tshombe avec l'aide des mercenaires étrangers, l'Armée nationale congolaise (ANC) de Mobutu et les ex-gendarmes katangais. La République s'était retrouvée scindée en deux.

A cela s'ajouta, comme en 1960, une crise constitutionnelle lorsqu'à l'issue d'élections organisées en avril-mai 1965 d'où la coalition Tshombe était sortie

Eclatement en 2 : 1964-1967



victorieuse, celui-ci fut démis de ses fonctions, le 13 octobre 1965, en faveur de M. Kimba que le parlement n'investit pas à deux reprises. Un nouveau climat de confusion se créa dans lequel le Haut Commandement de l'Armée prit le pouvoir le 24 novembre 1965 et le confia au Général Mobutu.

Fond de carte : Congo 1965, Bruxelles, Crisp, 1966, p. 58.

2. Le coup d'Etat et la Constitution du 24 juin 1967

Le Président Mobutu attribua la prise du pouvoir « à la carence des politiciens, à la faillite de l'Etat et la corruption généralisée de l'administration nationale et provinciale ». Aussi annonça-t-il : « J'ai décidé de rester au pouvoir pendant 5 ans, le temps qu'ont mis les politiciens pour conduire le pays à sa ruine ». « Pendant 5 ans, il n'y aura plus de politique des partis politiques dans ce pays ».

Les différentes mesures prises à partir de 1966 se retrouveront dans la Constitution du 24 juin 1967 qui contraste avec la précédente, malgré sa présentation au référendum populaire. De fédéral, l'Etat devient unitaire avec des provinces qui ne sont plus que des entités administratives.

Le régime présidentiel succède au régime parlementaire. De bicamérale, l'Assemblée nationale est réduite à une chambre.

. Les 17 modifications que cette Constitution a subies jusqu'en 1990 allèrent de l'institutionnalisation du MPR comme parti unique, seule institution de la République, en passant par le Comité central, organe de décision, au MPR-Parti-Etat dont le bilan sera, comme celui des 31 ans depuis l'indépendance, jugé en 1991, «globalement plutôt négatif, pour ne pas dire plus».

IV. LA TRANSITION VERS LA III^{ème} RÉPUBLIQUE ET LA CONFÉRENCE NATIONALE SOUVERAINE 1990—1997

Le 14 janvier 1990, le Président Mobutu exprimait «sa volonté d'organiser un large débat national sur le fonctionnement des institutions politiques de la III^{ème} République» et invitait le peuple à lui transmettre «ses idées et considérations au regard des exigences socio-économiques de développement». Il initia à cet effet la Consultation nationale, qui se déroula du 29 janvier à la mi-avril 1990.

A travers 6128 mémorandums le peuple exprima sa volonté pour *un changement d'hommes et d'institutions. Il voulait aussi participer à la gestion du pays en se choisissant ses dirigeants*. A propos de ce changement, la classe politique va se diviser en deux groupes : la mouvance présidentielle et l'opposition radicale.

1. Le discours présidentiel du 24 avril 1990 et la transition

Par son discours du 24 avril 1990, le Président Mobutu ouvrait une période de transition qui, selon lui, durerait une année jusqu'au 30 avril 1991. Son rôle y serait celui «d'arbitre,... au-dessus des partis politiques et de la mêlée, d'ultime recours et de dernier rempart de la Nation ». Une « Commission constitutionnelle » mettrait à profit ce temps pour élaborer une Constitution, à soumettre au référendum, qui régirait la III^{ème} République.

En attendant, et pour répondre au peuple consulté, il décrétait l'abolition de l'institutionnalisation du Parti-Etat et signait les ordonnances-loi des 5 juillet et 25 novembre 1990 relatives à la révision de la Constitution. Y étaient instaurés le multipartisme et le plurisyndicalisme. Y étaient retenues 4 institutions : *le Président de la République, l'Assemblée nationale, le Gouvernement et les Cours et Tribunaux*

Initiée le 24 avril, la transition congolaise, qui ouvrit aussi la 3ème série des dialogues intercongolais, ne s'achèvera pas en mai 1997, quand un «nouvel ordre politique» se créa.

2. La Conférence Nationale Souveraine (29 avril 1991-6 décembre 1992)

Convoquée pour le 29 avril 1991, la première phase de ce forum National ne s'ouvrit que le 7 août. L'élection du Président du bureau provisoire marqua le vrai début des travaux le 12 décembre 1991. Ceux-ci furent entrecoupés par des négociations et concertations de toutes sortes impliquant des médiations africaines, de l'OUA et de l'ONU. Ils furent suspendus le 19 janvier 1992. Rouverts le 6 avril, après un bain de sang des chrétiens le 16 février, ils furent clôturés le 6 décembre 1992.

Les 2850 délégués à ces assises étaient répartis en 4 groupes: les partis politiques (900), la société civile (1100), les institutions publiques (750) et les invités(100). Ils avaient non seulement à élaborer la Constitution de la III^{ème} République et la Loi électorale mais aussi à procéder à la «relecture de l'histoire du pays, à l'analyse des raisons d'échec des pouvoirs en place afin d'en établir les responsabilités individuelles ou collectives et surtout à arriver à la *réconciliation nationale* qui est un préalable à la reconstruction nationale». Le Président de la Conférence, Mgr Monsengwo, insista, lors de l'installation, le 24 avril 1992 du Bureau définitif, sur le «consensus» et la «réconciliation» comme deux principes qui constitueraient la méthodologie et la finalité de la Conférence. «Nous sommes venus en ce lieu, dit-il, pour oeuvrer à l'amélioration des conditions de vie de nos populations. Quiconque poursuivrait ici un objectif autre que le mieux-être intégral de nos populations, ferait mieux de quitter le Palais du Peuple ».

Jointes aux 550 déclarations de politique générale dont 192 lues en plénière, les travaux des 5 commissions à caractère politico-juridique, socio-culturel, économique-financier, technique et sensible ont fourni des outils de construction de la III^{ème} République. *L'Acte Constitutionnel de la transition (ACT)* définit clairement l'organisation et l'exercice du pouvoir pendant la période de transition de 18-24 mois, ainsi que les institutions : le *Chef de l'Etat* maintenu, le *Haut Conseil de la République* (HCR) appelé à prendre le relais de la CNS, le *Chef du Gouvernement* maintenu et le *pouvoir judiciaire*. Sa signature, le 4 août, a été précédée par celle du *Compromis politique global*, le 31 juillet. L'Acte constitutionnel de la transition institua un régime politique reposant sur l'idée de la «neutralité» du pouvoir et sur l'esprit de collaboration entre les institutions précitées. Le HCR devient le HCR/PT après l'inclusion des membres de l'Assemblée nationale. Il comptera alors de 455 membres au lieu de 259 fixés par la CNS. L'éviction du Premier ministre de la CNS ressuscitera, comme en septembre 1960 et octobre 1965, une crise constitutionnelle.

Les débats sur « *L'Arrangement particulier sur le partage équitable et équilibré du pouvoir* » ont eu pour effet d'enlever au peuple tout espoir de changement et de faire qualifier ce Forum de «palabre ensorcelée » ou d« oeuvre inachevée ». En outre, quelques ratés feront que l'ordre institutionnel et le projet de société de la CNS, ne seront pas mis en place, quand, à la faveur de la guerre initiée en septembre-octobre 1996, se créa un nouvel ordre politique, à partir du 17 mai 1997.

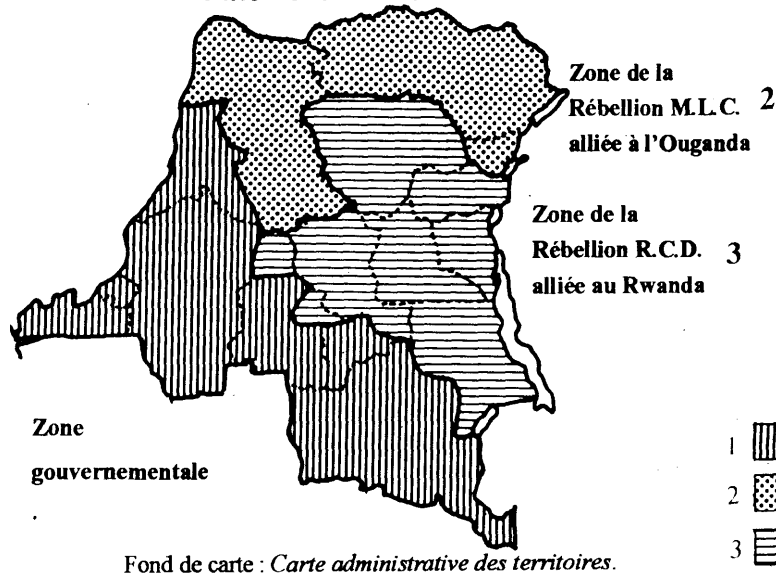
V. UNE «TRANSITION» DANS LA TRANSITION : QUÊTE DE LÉGITIMITÉ ET D'UNITÉ

Lue à Lubumbashi, le 17 mai 1997, la « Déclaration de prise de pouvoir » annonce «1. L'Alliance des Forces Démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) assume désormais l'autorité de transition ; 2. Son Président Laurent Désiré Kabila assume à partir de ce jour les fonctions du Chef de la République Démocratique du Congo ; 3. Un gouvernement de transition dans les 72 heures ; 4. La convocation dans les 60 jours d'une Assemblée constituante appelée à élaborer une Constitution provisoire devant régir la période de transition; 5. La suspension de tous les actes pseudo constitutionnels ainsi que les institutions qu'ils organisent... ». La déception fut grande dans les milieux de l'opposition non armée qui espéraient participer au pouvoir.

Le Décret-loi constitutionnel 003 du 28 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en RDC prévoit 3 institutions que sont : *le Président* de la République qui concentre tous les pouvoirs dont le législatif ; *le Gouvernement* et les *Cours et tribunaux*. Une 4^{ème} institution : *l'Assemblée constituante et législative* fut créée par le décret-loi constitutionnel n° 074 du 25 mai 1998. Elle est composée de 300 membres (députés) nommés par le Président selon des critères plutôt politiques. En sont exclus les dignitaires de l'ancien régime ainsi que ceux qui se sont mêlés aux assassinats et crimes économiques.

Dans son discours d'investiture du 29 mai, le Président Kabila confirma la table rase des institutions de la transition mises en place par la CNS et l'institutionnalisation de l'AFDL comme seule autorité de la transition. La concentration et la distribution tribale du pouvoir ainsi que l'exclusion ont caractérisé ce nouveau régime au point d'enlever au peuple, comme la III^{ème} République et le rejet de la CNS, tout espoir de changement. La rupture, fin juillet 1998, avec les anciens alliés rwandais, ougandais et burundais ajoutée à cet état de gestion contribuera au déclenchement d'une deuxième guerre, le 2 août 1998, à partir de Goma et de la base de Kitona. Nous voilà à nouveau, comme en 1964-67, divisés en deux parties, le sud-ouest, gouvernemental, et le nord-est, rebelle avec deux ailes, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD) et le Mouvement pour la Libération du Congo (MLC), soutenus aussi, comme depuis 1960, par des alliés étrangers et, à nouveau enfin, obligés d'entrer en dialogue pour une 4^{ème} série de négociations dont le débat d'Addis Abeba devrait être l'aboutissement.

Eclatement en 3 : 1998-2001



Ces négociations s'ouvrirent avec la signature à Lusaka, le 10 juillet par le gouvernement de la RDC, les 1er et 31 août 1999 par les Chefs rebelles des MLC et RCD, des Accords de cessez-le-feu en RDC. Elles se poursuivirent avec la Consultation nationale qui démarra le 29 février 2000 sur l'initiative des Chefs des Confessions religieuses de la RDC. Le but en était de baliser la voie pour aller sans heurts au Dialogue intercongolais prévu dans ces Accords. Concrètement, il s'agissait de lever les obstacles majeurs qui se dressaient sur le chemin de l'entente et des négociations, de réconciliation et de paix. A la clôture le 11 mars, les 1659 participants formulèrent résolutions et recommandations que le régime n'a pas retenues.

Après la laborieuse mise en application des Accords de Lusaka et le succès récolté à Gaborone, le Dialogue intercongolais d'Addis Abeba réussira-t-il à amener les acteurs politiques à se rendre compte du temps perdu depuis le 30 juin 1960 dans les négociations, tergiversations et volte face, compromis et consensus divers dont l'objectif déclaré a toujours été pourtant le changement, un nouvel ordre politique et la réconciliation nationale ?

Francis KIKASSA Mwanalessa
Directeur de Congo-Afrique