



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques

Volume 4, numéro 10

Octobre-Décembre 2021

p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488

<https://doi.org/10.62912/>

ACTIONS SOCIALES DES DEPUTES NATIONAUX EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : POUR QUELLE CONTRIBUTION A L'INTERET GENERAL ?

Gerry NKULU KABILA

Chef de Travaux à l'Université de Likasi et Doctorant en Droit constitutionnel à l'Université de
Lubumbashi/Haut-Katanga-RDC
E-mail : gerkab7@gmail.com

RESUME

Comme ses prédécesseurs, le constituant congolais du 18 février 2006 consacre le mandat national pour les membres de la chambre basse du Parlement congolais, que sont les députés nationaux. Ainsi, dans le but d'évaluer l'effectivité des règles constitutionnelles sur le terrain socio-politique, cet article tombe à point nommé pour constater, dans un premier temps, la désuétude de la norme classiquement posée par le mandat national investi à cette catégorie d'élus, conformément à la théorie montesquieuenne de la souveraineté nationale. Parmi les indices de cette désuétude, la présente réflexion pointe du doigt les actions sociales des députés nationaux. De là, cette dissertation s'interroge sur la contribution de celles-ci à la satisfaction de l'intérêt général en RDC, en se fondant théoriquement sur le caractère « fluctuant » ou « plastique » que la doctrine de droit public reconnaît à la notion de l'intérêt général. Finalement, la réponse à cette interrogation est que, du point de vue organique, nonobstant leur appréciation par les citoyens bénéficiaires, les actions sociales de députés nationaux sont d'intérêts particulier lorsqu'elles sont réalisées par cette catégorie d'élus, en raison du mandat du national leur investi constitutionnellement.

Mots-clés : Actions sociales, intérêt général et député national.

SUMMARY

As its predecessors, the Congolese constitution of 18 February 2006 devotes the national mandate for members of the Cabole parliamentary house, which of national members of whom. Thus, in order to evaluate the effectiveness of constitutional rules on the Congolese socio-political ground, this article comes in, on the first time, the disuse of the standard conventionally posed by de national mandate invested in this category of elected officials, in accordance with the montequesuchie's theory of national sovereignty. Parmes the indices of this obsolete, the present reflection of the shares of the national actions of national deputy belongs.

From there, this dissertation is indexing on the contribution of these to the satisfaction of the general interest in DRC, based on the theoretical way on the "fluctuating" nature where "plastic" that the doctrine of public law recognizes the concept of the general interest. Finally, the answer to this interrogation in that, from an organic point of view, notwithstanding their appreciation by beneficiary citizens, the social actions of nation deputy remains of particular interest when they are carried out by this category of elected officials, because of the national mandate it constitutionally invested.

Keywords : *Social actions, Général interest et National deputy.*

INTRODUCTION

Depuis les élections générales de 2006 en RDC, l'un des secrets de polichinelle est de savoir que les élus du peuple, en général, et les députés nationaux en particulier, s'adonnent à des actions sociales dans leurs circonscriptions électorales respectives, en vue de renforcer leurs liens avec leurs électeurs, dans l'espoir d'une réélection. Pour preuve, naguère, avec cette pandémie de la Covid-19, on les a vus dans leurs circonscriptions électorales respectives y distribuant gratuitement, ci et là, des lave-mains, des gels hydro-alcooliques, des savons, des sacs de farine, et bien d'autres biens de première nécessité, dans le but, disaient-ils, de faciliter les plus démunis à respecter les gestes barrières et à survivre pendant la période difficile de confinement.

Du côté des bénéficiaires, sans surprise, on les a vus, devant des caméras de différentes chaînes tant nationales que locales, accueillir avec

effervescence ces dons des élus bienfaiteurs, pour lesquels ils imploreraient même la bénédiction divine.

Cette réaction populaire à l'égard des actions des députés nationaux nécessite une réflexion sur le rapport entre lesdites actions et la notion de l'intérêt général. La question qui se pose dans ce rapport est celle de savoir si ces actions sociales des députés nationaux, tant appréciées par leurs électeurs respectifs, concourent nécessairement à la réalisation de l'intérêt général en République Démocratique du Congo.

Pour répondre à cette préoccupation, en se limitant uniquement aux actions sociales des élus membres de l'Assemblée Nationale de la RDC, cette dissertation est ventilée en trois étapes. Dans un premier temps, nous expliquons le caractère fluctuant de la notion de l'« intérêt général ». En deuxième lieu, nous consacrons notre analyse à la démonstration de la nature juridique du mandat de députés nationaux en droit congolais et ses conséquences logiques sur la notion de l'intérêt général. Troisièmement, enfin, il appert d'analyser le rapport existant entre l'intérêt général et les actions sociales des députés nationaux en RDC, à la lumière du caractère fluctuant que revêt la notion même de l'intérêt général et du mandat national investi aux députés nationaux.

I. LE CARACTERE FLUCTUANT DE LA NOTION DE L'INTERET GENERAL

Parlant de l'intérêt général en tant que but de l'Administration publique, Jean Waline insiste sur le fait que « la délimitation de ce qui entre dans l'intérêt général varie avec les époques, les formes sociales, les données psychologiques, les techniques¹ (...) ». Cela veut dire que l'intérêt général n'est pas figé, mais dynamique, dans la mesure où il dépend d'un milieu à un autre, d'une catégorie de la population à une autre, d'une époque à une autre, etc. C'est donc non sans raison qu'Honoré Tshitambwa le qualifie de « caméléon », c'est-à-dire que son contenu change de couleur pour s'adapter au contexte, milieu, époque, etc.

¹ WALINE J., *Droit administratif*, 27^{ème} éd. Dalloz, Paris, 2018, p. 40.

Cette versatilité de l'intérêt général justifie la formulation par Roland de son principe de la mutabilité ou de l'adaptabilité du service public, qui signifie que « l'intérêt général varie avec le temps ; le régime de service public doit pouvoir évoluer selon ses exigences² ».

II. NATURE JURIDIQUE DU MANDAT DU DEPUTE NATIONAL ET NOTION DE L'INTERET GENERAL

Dans ce point, il est question d'aborder le point sur la nature juridique du mandat du député national en droit congolais et les conséquences de son mandat au regard de la notion de l'intérêt général.

II. 1. Nature juridique du mandat de député national en droit congolais

Lorsqu'on scrute les droits constitutionnels contemporains tant du système juridique latino-européen que de celui anglo-saxon, il y a lieu de relever que le mandat politique des élus revêt généralement deux variantes : il est soit un « mandat impératif », soit encore un « mandat représentatif ».

C'est pourquoi, placé dans une situation de choix, entre ces deux variantes du mandat politique des élus, le droit constitutionnel congolais a opté pour le mandat représentatif. Comme conséquence de ce choix, il prohibe *expressis verbis* son contraire, qui est le mandat impératif.

Eu égard aux députés nationaux, ce choix et cette prohibition résultent sans ambages de l'article 101 de la constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, qui dispose clairement que « le membre de l'Assemblée nationale portent le titre de député national (...) Le député national représente la nation. Tout mandat impératif est nul ».

Pour bien saisir la portée de ce choix et de cette prohibition opérée par le constituant de 2006, il convient de circonscrire avec précision les concepts « mandat impératif » et « mandat représentatif », tel qu'ils ont été conçus en occident pendant la période révolutionnaire dans les théories démocratiques sur le fondement du pouvoir de gouvernants sur les gouvernés.

² *Ibidem*, p. 423.

II. 1. 1. Mandat impératif

Le mandat impératif est une émanation et expression de la démocratie directe, telle que préconisée par Jean-Jacques Rousseau dans sa théorie de la souveraineté populaire, qu'il a pu exposer dans son « contrat social » comme nouveau paradigme du fondement du pouvoir de gouvernants sur les gouvernés.

Cette théorie postule que tous les hommes naissent libres et égaux. Ils possèdent tous une part égale de souveraineté. Celle-ci serait fractionnée entre chacun d'eux. Par un exemple pratique, Rousseau explicitait sa pensée de fraction de la souveraineté comme suit : « supposons que l'Etat soit composé de dix mille citoyens. Chaque membre de l'Etat n'a pour sa part que la dix millième partie de l'autorité souveraine ».³

En concluant le contrat social, chaque citoyen accepte de mettre en commun, avec les autres membres de la société, la part de la souveraineté qu'il détient. Il accepte d'obéir qu'à lui-même et préserve ainsi sa liberté. Ainsi, la souveraineté réside dans le peuple qui est la réunion de ces parties de souveraineté, c'est-à-dire, une universalité des citoyens.

Donc, dans cette théorie Rousseauïste, le mandat impératif, en tant que l'une de caractéristique de la démocratie directe, apparaît comme une prohibition de toute idée de représentation, car « les représentants risquent de confisquer le pouvoir contrevenant ainsi au caractère inaliénable de la souveraineté ».⁴ Mais, pour des raisons pratiques évidentes, le peuple est cependant obligé d'élire des commis ou des délégués (et non des représentants).

La conception classique du mandat impératif est que ces délégués sont soumis aux instructions, ordres ou injonctions précises de leurs électeurs. La conséquence à tirer de cette soumission est la possibilité de révocation de l'élu

³ ARDANT Ph., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 12^{ème} éd. Paradigme, Paris, 2006, p. 163.

⁴ JACQUE J.P., *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 5^{ème} éd. Dalloz, Paris, 2005, p. 17.

par ses électeurs en cas de son insoumission à leurs ordres, consignes et instructions.

II. 1. 2. Mandat représentatif

S'agissant du mandat représentatif, il est une émanation et expression de la démocratie représentative, telle que préconisée par Montesquieu dans sa théorie de la souveraineté nationale formulée dans son « de l'esprit de lois » comme nouveau paradigme du fondement du pouvoir de gouvernants sur les gouvernés.

En effet, en opposition à la théorie de la souveraineté populaire de Rousseau, Montesquieu postule que la souveraineté appartient à la nation, collectivité globale, abstraite et personnalisée, qui l'exerce à travers ses représentants. Elle est indivisible et inaliénable. Anne-Marie Le Pourhiet explicite mieux cette thèse de la souveraineté nationale de la manière suivante :

« Dans cette conception, la souveraineté appartient sans doute au peuple mais pris dans son ensemble comme entité abstraite dénommée la nation. La nation est [donc] une personne morale distincte des individus qui la composent et douée d'une volonté propre. Elle ne se confond pas avec la somme des individus vivant à un moment donné sur le territoire national mais englobe également les générations présentes et futures, c'est donc une pure abstraction. La souveraineté n'est pas ici fractionnée ou partagée entre les individus, il n'y a qu'un seul souverain, la personne morale nation, qui ne peut agir que par l'intermédiaire de représentants chargés d'exprimer sa volonté unique ».⁵

En analysant le mandat représentatif, en tant que caractéristique principale de la démocratie représentative, notons que sa conception classique est composée deux idées forces, à savoir :

⁵ Le POURHIET An-M., *Droit constitutionnel*, 4^{ème} éd. Economica, Paris, 2012, p. 80.

a. Investiture collective ou le mandat général de l'élu

Cette fiction juridique postule que le représentant est investi de son mandat par la collectivité dans son ensemble et non par une circonscription électorale particulière. Et lorsque la collectivité l'ayant investi ledit mandat est la nation entière, comme c'est le cas pour les députés nationaux en RDC, on parle d'un « mandat national ».

Classiquement, le mandat national ici investi aux députés nationaux congolais signifie que « le député, considéré individuellement, n'est pas le représentant de sa circonscription ou de ceux qui ont voté pour lui, mais, conjointement avec ses collègues, celui de la nation ou du peuple tout entier.

Les promesses électorales elles-mêmes sont dépourvues de toute valeur juridique.⁶ Il n'a de compte à rendre à personne et n'est tenu par aucune obligation vis-à-vis de ses électeurs. Le mandat parlementaire est donc nécessairement un mandat représentatif qui confère à l'élu de la nation une indépendance absolue, lui permettant d'exprimer librement ses opinions et votes dans ses fonctions⁷ (...) ».

b. Indépendance de l'élu

L'élu, en l'occurrence le député national congolais, est d'abord indépendant vis-à-vis de ses électeurs puisqu'il ne les représente pas, et en conséquence, ces derniers ne peuvent le révoquer en cours de mandat. Ensuite, il est aussi indépendant à l'égard de son parti politique et des groupes des pressions, auxquels il lui est interdit de remettre son mandat. Sous d'autres cieux, c'est pour protéger cette indépendance de l'élu que « le parlement Européen n'a pas accepté le système dit du tourniquet par lequel certains élus s'engageaient, lors de leurs élections, à démissionner au bout d'un an afin de faire place au suivant de la liste ».⁸

⁶ BURDEAU G. HAMON F. et TROPER M., *Droit constitutionnel*, 26^{ème} éd. L.G.D.J., Paris, 1999, pp. 165-166.

⁷ De VILLIERS M. et Le DIVELLEC A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 8^{ème} éd. Dalloz, Paris, p. 229.

⁸ JACQUE J.P., *Op. cit.*, p. 19.

De même, « le générale De Gaule a refusé en 1960 de convoquer une session extraordinaire du parlement, car il estimait que la demande de convocation que lui avaient adressée les parlementaires avait été formulée sous la pression des organisations agricoles et qu'il avait donc porté atteinte à la prohibition du mandat impératif ».⁹ Indépendant de ses électeurs, le député national congolais paraît libre dans ses décisions, dans la mesure où ceux-ci ne lui tracent pas de programme, (comme c'est le cas dans un mandat impératif), mais s'en remettent à lui pour discerner les meilleures solutions. Il n'a d'engagement que d'agir en âme et conscience.

Cette indépendance du député national congolais conduit logiquement à cette prohibition expresse du mandat impératif faite à l'article 101 de la constitution du 18 février 2006 sus libellé, dont le but est de protéger la liberté et la dignité de l'élu.

II. 2. Conséquences du mandat de député national sur la notion de l'intérêt général en RDC

Le mandat représentatif national, dont sont investis les élus députés nationaux congolais conformément à la volonté du constituant de 2006, n'est pas sans conséquences sur le concept « intérêt général » en RDC. Car, il incarne un dispositif ou une nouvelle formule de réalisation de l'intérêt général par les institutions politiques, toute à fait contraire à celle incarnée par la démocratie directe.

En revenant à la prise en charge de la question de l'intérêt général par la démocratie directe, notons que telle qu'elle se pratiquait dans les cités antiques grecques, ce modèle de démocratie permettait au peuple de se gouverner directement lui-même par la participation de tous les citoyens à la gestion de la chose publique. Il s'agissait d'un système dans lequel les gouvernés étaient eux-mêmes les gouvernants. Le peuple se gouverne directement lui-même par la participation de tous les citoyens à la gestion de la chose publique.

⁹ *Ibidem.*

En corps, il fait la loi, prend les décisions gouvernementales comme la désignation des fonctionnaires, la conclusion des traités et contrats ; c'est aussi lui qui rend la justice, bref, le peuple lui-même réalise toutes les activités d'intérêt général pour le développement de la cité, car, comme le rappelle l'historien Moses-Finley, pour la première fois, en effet, « les assemblées des citoyens appelées « ecclésia » se réunissent chaque jour sur la colline de Pnyx dénommée « agora » pour débattre des intérêts généraux de la cité et prendre des décisions (...) ». ¹⁰

C'est cette même formule de réalisation directe de l'intérêt général par le peuple que Rousseau s'est efforcé de faire survivre, d'une autre manière, dans sa théorie de la souveraineté populaire par l'institution du mandat impératif. Le maintien par lui de cette formule se justifie par le fait que, étant donné que le mandat impératif permet la soumission des élus aux ordres, instructions ou injonctions de leurs électeurs, ce sont en réalité ces derniers qui continuent à se gouverner lui-même par les biais de ses élus, demeurant ainsi de simples instruments d'actions ou de simple courroies de transmission de la volonté populaire.

En revanche, contrairement à la démocratie directe, celle représentative incarnée dans le mandat représentatif, prône un dépouillement du pouvoir du peuple et son abandon au profit des élus, sous une estimation que « la représentation était un mal nécessaire, que les représentants à travers les lois qu'ils votaient exprimaient la volonté générale (...) ». ¹¹

Justifiant sa préférence des représentants à la place du peuple, Montesquieu soutient à cor et à cris que « la mise en œuvre de ce système (démocratie directe) pose des problèmes matériels tels qu'il ne serait utilisable, à l'extrême rigueur, que dans des micro-Etats où le nombre des citoyens serait réduit. Il faut pouvoir en effet réunir le peuple dans un même lieu suffisamment vaste, il faut lui fournir une information complète (...) ». ¹² Le grand avantage des

¹⁰ BAUDOUIN J., *Introduction à la science politique*, 8^{ème} éd. Dalloz, Paris, 2007, p. 65.

¹¹ *Ibidem*, p. 67.

¹² ARDANT Ph., *Op. cit.*, p. 165.

représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter des affaires. Le peuple n'y est point de tout propre, ce qui forme un grand inconvénient de la démocratie directe. Le peuple ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants ».¹³

En comparaison avec la démocratie directe, de cette position de Montesquieu découle une formule indirecte de réalisation de l'intérêt général par les institutions politiques, incarnée par le mandat représentatif, qui passe par le dépouillement du peuple de son exercice direct de sa souveraineté. En effet, à travers ce modèle de mandat politique, le peuple se voit usurpé de son pouvoir de réalisation directe de l'intérêt général, qu'il exerçait dans la démocratie directe, étant donné qu'il est obligé de céder la prise de décision politique, qui sont censés incarnées justement le bien commun ou l'intérêt général, à ses représentants agissant en toute indépendance de lui.

Avec cette formule, l'intérêt général devrait être réalisé par les députés nationaux, en tant que représentants du peuple congolais, à travers leurs fonctions parlementaires ordinaires, qui constituent, pourtant, l'objet du mandat représentatif national leur investi. A propos de ces fonctions, l'article 100 de la constitution du 18 février 2006 dispose que « le pouvoir législatif est exercé par un parlement composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, le Parlement vote les lois. Il contrôle le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics ».

Il ressort de cette disposition deux fonctions des parlementaires, constituant ainsi l'objet du mandat représentatif national investi aux députés nationaux, en tant que représentants de la nation congolaise tout entière. Il s'agit notamment du vote des lois incarnant l'intérêt général et du contrôle de leur exécution par le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics, en vue de voir se réaliser ou se concrétiser l'intérêt général.

¹³ MONTESQUIEU, cité par BURDEAU G., HAMON Fr. et TROPER M., *Op. cit.*, p. 167.

En guise de présupposition, il y a lieu d'affirmer que les députés nationaux, en tant que représentants de la nation congolaise tout entière, ne devraient s'adonner qu'à ces deux fonctions pour voir se réaliser les aspirations de leurs électeurs respectifs en termes d'« intérêt général ».

D'ailleurs, ce sont ces deux tâches, que leur assigne la constitution congolaise, qui ont été véritablement ravis au peuple par le biais du mandat représentatif, lequel peuple s'en occupait lui-même dans la démocratie directe gréco-romaine, comme a tenu à l'insinuer Leca en notant que « l'expérience de l'Antiquité grecque laisse en héritage, l'invention des mécanismes de l'autogouvernement populaire, l'exercice des fonctions exécutives par des délégués du demos sous le contrôle permanent du peuple, la mise en accusation des magistrats, les contrôles de constitutionnalité et de légalité des décrets ».¹⁴

III. CORRELATION ENTRE L'INTERET GENERAL ET LES ACTIONS SOCIALES DES DEPUTES NATIONAUX

En effet, dans un Etat « la notion de l'intérêt général englobe des éléments d'une extrême diversité¹⁵ », à tel enseigne qu'il existe plusieurs catégories de l'intérêt général : intérêt général national, intérêt général provincial, intérêt général local, etc. Dans toutes ces catégories, une seule, quoique largement compatible avec le mandat national des députés nationaux congolais, se veut inconciliable avec leurs actions sociales qu'ils posent incessamment au profit uniquement de leurs circonscriptions électorales respectives.

III. 1. Catégorie de l'intérêt général compatible avec le mandat du député national

Au regard du caractère « fluctuant » du concept « intérêt général », l'article 48 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la RDC,

¹⁴ LECA J., *Traité de science politique, Les régimes politiques contemporains*, PUF, Paris, 1985, p. 44.

¹⁵ WALINE J., *Op. cit.*, p. 415.

deuxième législature de la troisième République, qui est matériellement une règle du droit constitutionnel congolais, dispose ce qui suit : « Il est interdit la constitution des groupes parlementaires de défense des intérêts particuliers, locaux, claniques, tribaux, ethniques, provinciaux, professionnels ou contraire à l'ordre publique ».

Visiblement, cette interdiction de former les groupes parlementaires de défense d'intérêts particuliers, faite aux députés nationaux congolais par cette disposition, est un renforcement du caractère « national » du mandat des élus congolais. Elle a comme fondement théorique le caractère indivisible et inaliénable de la souveraineté, qui justifie le mandat national des élus dans la théorie de la souveraineté nationale. Elle est ainsi destinée à renforcer ce caractère indivisible et inaliénable de la souveraineté nationale congolaise déjà érigé en principe par l'alinéa 2 de l'article 5 de la constitution.

Relativement à l'intérêt général, que les députés ont vocation à réaliser politiquement à travers le vote des lois et le contrôle parlementaire, au regard du caractère « fluctuant » du concept « intérêt général », cette disposition opère ingénieusement une catégorisation et une hiérarchisation de l'intérêt général en intérêt général national, provincial, local, clanique, tribal, ethnique, professionnel. Pour mieux dire, par cette disposition, le droit constitutionnel congolais consacre ainsi le caractère « fluctuant » de la notion de l'« intérêt général », en reconnaissant l'existence de plusieurs sortes d'intérêt général selon différents lieux et contextes, notamment l'intérêt général national, provincial, local, clanique, tribal, ethnique, professionnel...

Cependant, cette catégorisation et hiérarchisation de l'intérêt général, présuppose que le droit constitutionnel congolais demande au député national à œuvrer uniquement pour la réalisation de l'intérêt général national. Selon Jean Waline, il s'agit de « l'intérêt de la collectivité nationale et de l'Etat souverain qui l'incarne¹⁶ », découlant, continu-t-il, des activités régaliennes de l'Etat : défense, police, services diplomatiques, justice, finances ».¹⁷

¹⁶ WALINE, J., *Op. cit.*, p. 415.

¹⁷ *Ibidem*.

Il est donc interdit au député national congolais de s'adonner à la réalisation de tout intérêt général autre que celui national, en raison du mandat national dont il est investi. Car, tout intérêt général non national s'appréhende, dans ce contexte précis du mandat national, en un intérêt particulier, incompatible avec le caractère national de son mandat. C'est dans cet ordre d'idée que le député et penseur britannique Edmund Burke, insistant sur l'intérêt général national comme unique tâche des députés nationaux, écrivait ainsi : « le parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs représentant des intérêts divers et hostiles, c'est l'assemblée délibérante d'une nation n'ayant qu'un seul et même intérêt, celui du pays ».¹⁸

Malgré cela, la question que l'on peut se poser est celle de savoir quelles sont ces matières constituant le domaine de l'intérêt général national ?

A la quête des tâches ou activités entrant dans la sphère de l'intérêt général national, dont la réalisation devrait, à en croire Edmund Burke, être recherchée par le parlement en tant qu'assemblée délibérante de la nation, Jean Waline alerte sur le fait que dans un Etat, « la notion de l'intérêt général englobe des éléments d'une extrême diversité. On y inclut d'abord l'intérêt de la collectivité nationale et de l'Etat souverain qui l'incarne. D'où le caractère de service public reconnu aux activités souvent qualifiées « régaliennes » : défense, police, services diplomatiques, justice, finances ».¹⁹ Le caractère « national » de l'intérêt général réalisé par le biais de ces services régaliens de l'Etat, continue-t-il, fait que « les particuliers n'en bénéficient qu'indirectement en tant que citoyens, et ces services leur imposent souvent plus de contraintes qu'ils ne répondent à leurs besoins propres ».²⁰

En République Démocratique du Congo, les tâches ou activités entrant dans la sphère de l'intérêt général national ont été fixées dans le cadre de l'organisation politico-administrative de l'Etat. En effet, l'article 2 de la constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ces jours, dispose à son

¹⁸ Le POURHIET An-M., *Op. cit.*, p. 102.

¹⁹ WALINE, J., *Op. cit.*, p. 415.

²⁰ *Ibidem*.

alinéa 1 : « la République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique ». Et l'article 3 de cette même constitution ajoute que « les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux ».

Il ressort de ces deux dispositions que le constituant congolais de 2006 a procédé à une organisation politico-administrative de l'Etat congolais à triple étage, combinant à la fois la décentralisation et le régionalisme. Au sommet de la pyramide, se trouve l'Etat ou le pouvoir central, au milieu se situe la province, alors qu'au bas de l'échelle se trouvent les entités territoriales décentralisées. Toutes ces trois structures ou subdivision territoriale sont, non seulement, des personnes morales de droit public, mais aussi, dotées des compétences exercées par des organes propres.

Eu égard à la notion de l'intérêt général, force est de relever que les compétences de chacune de ces trois personnes morales de droit public, telles que énumérées aux articles 202, 203 et 204 de la constitution de 2006, ainsi qu'aux articles 11, 50 et 73 la loi organique n°08/016 du 17 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, symbolisent les besoins d'intérêt général, qui, du reste, s'y incarnent.

D'où, la coexistence de l'intérêt général national (incarné dans les compétences propres à l'Etat ou au pouvoir central), avec l'intérêt général provincial (découlant des compétences propres aux provinces), ainsi qu'avec l'intérêt général local²¹ (issu des compétences cédées aux entités territoriales décentralisées). A ces trois catégories d'intérêt général, il faut y ajouter celui qui peut être qualifié de mixte, c'est-à-dire, un intérêt général qui est à la fois

²¹ Concernant les compétences ou attributions des entités territoriales décentralisées, elles font l'objet de la loi organique n°08/016 du 17 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

national et provincial, à déduire des compétences concurrentes entre l'Etat et les provinces.²²

III. 2. Incompatibilité des actions sociales du député national au regard de l'intérêt général national

Malgré le double objet du mandat national des députés nationaux par le constituant du 18 février 2006 (le vote des lois et le contrôle parlementaire), sur terrain, il y a lieu de constater qu'en violation de cet objet, les élus députés nationaux se lancent dans l'accomplissement de certaines actions ou assistances sociales au profit seulement des électeurs de leurs circonscriptions électorales respectives. En sus, comme si cela ne suffisait pas, ils se réunissent et forment des caucus ou organisations de défense d'intérêts particuliers au sein de l'Assemblée nationale congolaise.

Du côté de la population, gangrenée par la pauvreté et l'ignorance, elle n'a guère hésité à faire observer l'échec parlementaire des élus nationaux, qui n'excellent pas dans les libéralités et autres actions sociales dans leurs circonscriptions électorales respectives en violation totale de leur mandat national. Et la sanction réservée à cette catégorie des députés a été, tout évidemment, la non réélection aux échéances électorales suivantes.

Au regard du mandat national dont ils sont investis et du caractère « caméléon » de la notion de l'intérêt général, deux conséquences sont à tirer de ces actions sociales des élus députés nationaux au profit uniquement de leurs électeurs respectifs.

En amont, ces actions violent la conception classique du mandat national, c'est-à-dire que du fait d'elles se creuse un fossé, un décalage manifeste entre le contenu intrinsèque, classique ou authentique du mandat national, telle qu'elle découle de la théorie de la souveraineté nationale, et la pratique. Car, du fait de leur motivation électorale, ces libéralités sont faites

²² S'agissant des compétences propres à l'Etat ou au pouvoir central, celles concurrentes entre l'Etat et les provinces ainsi que celles propres aux provinces, lire les articles 202, 203 et 204 de la constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

par les élus dans le but de renforcer leur lien avec leurs électeurs respectifs, dans l'espoir d'une réélection.

A la quasi-unanimité, plusieurs auteurs constitutionnalistes notamment : Jean-Paul Jacque²³, Philippe Foilard²⁴, Philippe Ardant²⁵, Anne-Marie Le Pourhiet²⁶, Tumba Luaba-Lumu²⁷, Michel De Villiers et Armel Le

²³ JACQUE J.P., *Op. cit.*, p. 21. Il note que « L'indépendance de l' élu, l'un des piliers du régime représentatif, est battue en brèche. L' élu est dépendant de ses électeurs et des partis politiques (...) Certes, la prohibition du mandat impératif subsiste et le représentant ne risque pas d'être révoqué. Mais, la professionnalisation de la vie politique rend impérative la réélection. Dans cette perspective, le parlementaire se doit à l'écoute permanente de ses électeurs et d'ajouter à sa tâche de législateur un rôle de promotion et de défenseur de sa circonscription ainsi qu'un rôle d'assistance administrative et sociale à ses électeurs. En outre, le parlementaire aurait beaucoup de difficulté à être élu et à assurer son mandat sans l'appui d'un parti politique ».

²⁴ FOILARD, Ph., *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 12^{ème} éd., Paradigme, Paris, 2006, p. 42. On peut lire ce qui suit : « Dans la démocratie représentative, en réalité, la souveraineté des parlementaires est celle des partis politiques. Les candidats aux élections politiques suivent la discipline qui leurs est imposée jusque dans les votes du parlement.

²⁵ ARDANT, Ph., *Op. cit.*, p. 167. « La prohibition du mandat impératif est en fait largement remise en cause par les conditions actuelles de la vie politiques (...) Le candidat se présente d'entrée de jeu aux électeurs comme leur défenseur statutaire dans l'assemblée où il siègera. Aussi, redevable de son siège à son parti, l' élu recherchera moins la volonté de la population qu'il n'appliquera les consignes du parti », écrit-il.

²⁶ Le POURHIET, An-M., *Droit constitutionnel*, 4^{ème} éd., Economica, Paris, 2012, pp. 102-103. Il opine que « Quand bien même les élus respectent-ils rarement l'intégralité de leurs promesses électorales, il n'en demeure pas moins que la seule existence de celles-ci prouve que même dans un système représentatif, les élus se considèrent comme tenus par une sorte de contrat avec leurs électeurs. Les variations hebdomadaires de l'assiduité des parlementaires dans les hémicycles renseignent sur la priorité accordée à leur circonscription dont la satisfaction ou le mécontentement sera déterminant pour la réélection (...) ».

²⁷ NTUMBA LUABA-LUMU, *Droit Constitutionnel Général*, éd. Universitaires Africaines, Kinshasa, 2005, p. 109. Il constate que « Dans la démocratie représentative, le représentant demeure non révocable de son mandat. Cependant, les nécessités de la réélection fait que l' élu doit demeurer à l'écoute des électeurs, défendre les intérêts de sa circonscription, veiller à la promotion du bien-être de ses électeurs. Par ailleurs, il doit compter sur l'appui d'un parti politique pour être sûr d'être élu et de conserver son mandat. En définitive, l' élu apparaît dépendant de ses électeurs et des partis politiques ».

Divellec²⁸, Burdeau, Hamon et Troper²⁹, s'accordent que ce décalage est significatif d'une désuétude du mandat national sur le terrain politique congolais. Ils relèvent que, quoi qu'il soit investi constitutionnellement d'un mandat représentatif, en pratique, l' élu a perdu son indépendance ; il dépend de ses électeurs, devant lesquels il se présente comme le défenseur de leurs intérêts et se comporte comme tel, en vue d'espérer une éventuelle réélection. En outre, il dépend aussi des partis politiques et des groupes de pression, desquels il a reçu soutien pour son élection.

En aval, au regard du caractère « fluctuant » de l'intérêt général, les actions sociales de députés nationaux, dans la mesure où elles ne sont pas réalisées par les élus en passant par les mécanismes de réalisation de l'intérêt général leur pourvus par la constitution (le vote de lois et le contrôle parlementaire), et surtout, du fait qu'elles sont posées par eux au bénéfice uniquement des électeurs de leurs circonscriptions électorales respectives, favorisent, dans une certaine mesure où, la réalisation de l'intérêt général local.

Pourtant, la mission de réaliser cette catégorie de l'intérêt général est, comme nous l'avons souligné ci-dessus, confiée uniquement aux organes des entités territoriales décentralisées par la constitution du 18 février 2006 par les articles 11, 50, 73 de la loi organique n°08/016 du 17 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et la province.

²⁸ De VILLIERS, M., et Le DIVELLEC, A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 8^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2011, pp. 229-230. « La pratique banalisée du suffrage universel et l'importance prise par les partis politiques ont considérablement modifié les relations entre les électeurs et les élus dans le sens d'une plus grande dépendance politique des seconds vis-à-vis des premiers. Les élus recherchent cette dépendance en invoquant l'existence « d'un contrat de confiance » passé au moment des élections avec les électeurs. Démarche qui n'est pas sans danger car le propre d'un contrat est de pouvoir être dénoncé », relève-t-il.

²⁹ BURDEAU, G., HAMON, Fr. et TROPER, M., *Op. cit*, p. 168. Ils soutiennent que même investis d'un mandat représentatif, les élus, soumis à réélection, sont en réalité soumis à un contrôle diffus, mais permanent des citoyens, qui les oblige à mettre en œuvre leurs engagements électoraux.

A cet effet, du fait qu'il est interdit au député national de s'adonner à la réalisation de tout autre intérêt général que celui national, cet intérêt général local, réalisé en filigrane de ces actions sociales des élus, se nove en un intérêt particulier, en raison simplement du contexte précis du mandat national où il est réalisé.

CONCLUSION

De tout ce qui vient d'être développé ci-dessus, il y a lieu de retenir que la notion de l'intérêt général ou du bien commun est soumise à une véritable épreuve du fait des actions sociales des élus députés nationaux congolais. En effet, malgré la valeur des actions sociales de ces élus et leur apport dans l'amélioration de la vie de leurs électeurs respectifs, elles ne doivent pas être considérées nécessairement comme des réalisations d'intérêt général. Car, du fait du caractère fluctuant de l'intérêt général, dans le contexte du mandat national, elles sont purement et simplement des réalisations d'intérêt particulier, nonobstant leur appréciation populaire et la valeur sociale qu'elles peuvent revêtir.

Cette conclusion est une interpellation faite aux électeurs à changer leur grille d'appréciation de l'exercice du mandat national confié aux députés nationaux, en tant que représentants de la nation congolaise tout entière. A l'issue de chaque législature, les électeurs devront cesser d'évaluer les députés nationaux en fonction des actions sociales réalisées par eux au cours de leur mandat. Ils devront, par contre, les évaluer en fonction de leur travail constitutionnel de production des lois et de contrôle parlementaire.

Ils pourront par exemple exiger à chaque ancien élu sollicitant une réélection le nombre des propositions des lois, ainsi que le nombre des moyens de contrôle parlementaire initiés par lui au cours de son mandat à l'Assemblée nationale. Ils pourront, par la suite, lui exiger d'expliquer l'apport de chacune de ses propositions des lois et de chaque moyen de contrôles parlementaire par lui initiés à la réalisation de l'intérêt général ou du bien-être collectif.

Cependant, si les électeurs continuent de nos jours à évaluer les députés nationaux sortants en fonction de leurs actions sociales posées, à

qui est la faute ? Certainement pas à eux, mais aux partis politiques, qui n'exécutent pas leur obligation de formation civique ou citoyenne leur assignée par la loi sur les partis politiques. C'est à l'issue des séances de formation citoyenne organisées par les partis politiques que les électeurs, qui sont pour la plupart illettrés, devront comprendre et intérioriser la mission constitutionnelle confiée aux députés nationaux, et ainsi cesser d'apprécier leur travail en fonction de leurs actions sociales à l'expiration de leur mandat.

Le fait que le législateur n'ait pas prévu des sanctions à infliger aux formations politiques qui ne s'exécutent pas de cette obligation est une faiblesse de cette loi. Raison pour la laquelle, il est envisageable que le législateur revienne pour opérer une modification à cette loi, en vue d'y intégrer des sanctions contraignantes contre les formations politiques hostiles à leur obligation de formation civique ou citoyenne de leurs militants.

Le législateur pourrait, à titre illustratif, exiger un nombre minimum des séances de formation citoyenne à réaliser par chaque formation politique sur toute l'étendue de la République, sous peine d'irrecevabilité par la Commission Electorale Nationale Indépendante des candidatures à tous les niveaux d'élection de la formation politique qui n'aurait pas atteint le nombre minimum des séances de formation citoyenne requis.

En définitive, il y a lieu de retenir que tant que la loi sur les partis politiques n'est pas encore modifiée, pour y intégrer les sanctions contre les formations politiques, qui rechignent à s'exécuter de leur obligation de formation citoyenne, la qualité de député national, investie aux membres de l'Assemblée nationale congolaise, continuera à priver leurs actions sociales de contribuer à tous égards à la satisfaction de l'intérêt général en République Démocratique du Congo.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ARDANT Ph., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 12^{ème} éd. Paradigme, Paris, 2006.

- BAUDOUIN J. (dir.), *Introduction à la science politique*, 8^{ème} éd. Dalloz, Paris, 2007.
- BERTHIAU D., *Histoire du droit et des institutions*, 2^{ème} éd., Hachette, Paris, 2011.
- BURDEAU G., HAMON Fr. et TROPER M., *Droit constitutionnel*, 26^{ème} éd. L.G.D.J., Paris, 1999.
- CHANTEBOUT, B., *Droit constitutionnel et Science politique*, 8^{ème} éd. Armand Collin, Paris, 1988.
- Constitution du 18 février 2006, in *Les constitutions de la République Démocratique du Congo de 1908 à 2011*(dir.), coll. Jiridoc, éd. Juricongo, Kinshasa, 2011.
- De VILLIERS M., et Le DIVELLEC A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 8^{ème} éd., Dalloz, Paris.
- FOILARD Ph., *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 12^{ème} éd. Paradigme, Paris, 2006.
- JACQUE J.P., *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 5^{ème} éd. Dalloz, Paris, 2005.
- Le POURHIET An-M., *Droit constitutionnel*, 4^{ème} éd. Economica, Paris, 2012.
- LECA J., *Traité de science politique, les régimes politiques contemporains*, PUF, Paris, 1985.
- Loi organique n°08/016 du 17 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, Document de travail distribué aux députés membres de la commission politique, administrative et juridique (PAJI) de l'Assemblée nationale congolaise, deuxième législature de la troisième République.
- NTUMBA LUABA-LUMU, *Droit Constitutionnel Général*, éd. Universitaires Africaines, Kinshasa, 2005
- PORTELLI H., *Droit constitutionnel*, 4^{ème}, éd. Dalloz, Paris, 2001.
- WALINE J., *Droit administratif*, 27^{ème} éd. Dalloz, Paris, 2018.