



Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice « RRSSJ »

ASBL de droit congolais, doté de la Personnalité Juridique aux termes de l'Arrêté Ministériel n°767/CAB/MIN/J&DH/2012 du 18 avril 2012

L'ACCORD DE LA SAINT-SYLVESTRE UN AN APRES :

Chronique d'une vraie-fausse application

7^{ème} Rapport élaboré
conjointement par le
Groupe de Travail
composé des experts :

- de l'ACIDH,
- du CEGO,
- du CREEDA,
- de l'I-AICGD et
- du RRSSJ.

Ce rapport a été produit grâce à l'appui technique et financier de :



KINSHASA, JANVIER 2018

TABLE DES MATIERES

Acronyme	3
Auteurs du rapport et remerciements	4
Executive summary (English version)	5
Résumé exécutif.....	10
I.Introduction.....	15
II. Le CNSA ou le paradoxe du surveillant surveillé	16
2.1. Suivi et surveillance de mise en œuvre de l'Accord	17
2.2. Recommandations en rapport avec la sortie de la crise électorale	20
2.3. Communications	21
III. Responsabilité de la CENI dans le non respect de l'Accord	22
3.1. La refonte totale du fichier et l'évaluation de l'enrôlement des électeurs	22
3.2. L'organisation des élections en une seule séquence	24
3.3. L'obligation d'informer l'Assemblée Nationale et le CNSA	25
3.4. Points forts du calendrier électoral	25
3.5. Les faiblesses du calendrier électoral	26
IV. Evaluation de l'action du Gouvernement	28
4.1. Actualiser le plan de décaissement et mobiliser les fonds	28
4.2. Neutraliser les groupes armés actifs sur le territoire national	29
4.3. Mettre à jour le décret n°05/026 du 06 mai 2005	29
4.4. Exécuter sans délai les mesures de décriminalisation	30
4.5. S'abstenir d'instrumentaliser à des fins politiques	31
V. Le Parlement : priorités inversées !	35
5.1. Dans sa mission de voter les lois	35
5.2. Dans sa mission de contrôler le Gouvernement et les services publics	36
VI. La responsabilité de la Société Civile	38
6.1. Les missions des OSC reprises dans l'Accord.....	38
6.2. L'impact des actions menées par la Société Civile depuis décembre 2016	40
VII. La politisation de la justice et judiciarisation de la politique	41
7.1. La gestion des cas emblématiques	41
7.2. La non prise en compte des acquis sur le plan international.....	42
7.3. La soif de justice des victimes de violations des droits de l'homme	43
7.4. La désacralisation des lieux de culte.....	44
VIII. Rôle de la Communauté internationale : ONU, CPI, Etats influents	46
8.1. Les espoirs déçus	47
8.2. Les perspectives d'avenir.....	49
IX. Rôle de la Communauté africaine	51
X. Conclusions recommandions.....	57

ACRONYMES ET SIGLES

ACAJ	<i>Association Congolaise pour l'Accès à la Justice</i>
ACIDH	<i>Action Contre l'Impunité pour les Droits Humains</i>
APGI	<i>Accord Politique Global et Inclusif du Centre Interdiocésain de Kinshasa</i>
CCFR	<i>Centre Commun de Fusion et des Renseignements</i>
CEGO	<i>Centre pour la Gouvernance</i>
CENI	<i>Commission Electorale Nationale Indépendante</i>
CENCO	<i>Conférence Episcopale Nationale du Congo</i>
CIRGL	<i>Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs</i>
CNDH	<i>Commission Nationale des Droits de l'Homme</i>
CNSA	<i>Comité National de Suivi de l'Accord Politique Global et Inclusif</i>
CODESRIA	<i>Conseil pour le Développement de la recherche en sciences sociales en Afrique</i>
CPI	<i>Cour Pénale Internationale</i>
CREEDA	<i>Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Etat de Droit en Afrique</i>
CSAC	<i>Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication</i>
ETD	<i>Entités territoriales décentralisées</i>
FARDC	<i>Forces Armées de la République démocratique du Congo</i>
I-AICGD	<i>Institut Alternatives et Initiatives Citoyennes pour la Gouvernance Démocratique</i>
JORDC	<i>Journal Officiel de la République démocratique du Congo</i>
ONU	<i>Organisation des Nations Unies</i>
OSC	<i>Organisation de la Société Civile</i>
OSISA	<i>Open Society Initiative for Southern Africa</i>
PNC	<i>Police Nationale Congolaise</i>
M23	<i>Mouvement du 23 mars</i>
MCVE	<i>Mécanisme Conjoint de Vérification et de Suivi</i>
MNS	<i>Mécanisme National de Suivi de l'Accord-cadre</i>
MONUSCO	<i>Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en République démocratique du Congo</i>
NED	<i>National Endowment for Democracy</i>
NSCC	<i>Nouvelle Société Civile Congolaise</i>
RDC	<i>République Démocratique du Congo</i>
RENADHOC	<i>Réseau National des ONG des Droits de l'Homme de la République Démocratique du Congo</i>
RRSSJ	<i>Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice</i>
RSS	<i>Réforme du Secteur de Sécurité</i>
SADC	<i>Southern African Development Community</i>
SOFEPADI	<i>Solidarité Féminine pour la Paix et le Développement Intégral</i>
VSV	<i>Voix des Sans Voix pour les Droits de l'Homme</i>

AUTEURS DU RAPPORT ET REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré par :

- **BALINGENE KAHOMBO** du CREEDA
- **Emmanuel KABENGELE KALONJI** du RRSSJ
- **Joseph CIHUNDA HENGELELA** du CREEDA
- **Marcel WETSH'OKONDA** du CREEDA
- **Nickson KAMBALE KASOLA** du CEGO
- **Nicole ODIA KAYEMBA** de l'ACIDH
- **Sylvain LUMU MBAYA** de l'I-AICGD
- **Symphorien KAPINGA K.NKASHAMA** du CREEDA

Sa mise en forme a été faite par:

- **Clovis KADDA** du RRSSJ
- **Douté NGINDU** de la LINELIT

La publication de ce rapport a été rendue possible grâce à l'appui technique et financier de la Fondation Américaine pour la Démocratie (NED) et de l'Open Society for Southern Africa (OSISA). Son contenu relève de la seule responsabilité de l'**ACIDH, du CEGO, du CREEDA, de l'I-AICGD et du RRSSJ**. Il ne peut aucunement engager la responsabilité des partenaires.

THE 31st POLITICAL AGREEMENT KNOWN AS “ACCORD DE SAINT-SYLVESTRE,” ONE YEAR LATER.

Chronicle of true-false implementation

7th Report issued by the Civil Society Working Group on the DRC’s Peace Process

EXECUTIVE SUMMARY

One year after its signing amidst tense political and security tensions, the evaluation of the implementation of the All-inclusive political Agreement (APGI) reached on 31st December 2016 dismisses all doubt as to the real cause of the umpteenth political crisis in DRC. As indicated in the explanatory statement of the Constitution, it once again speaks to the legitimacy crisis among the leadership after exhausting the mandate assigned them.

The practice consisting in retaining the political power through tampering with legal texts against people’s will ushers in a new form of government’s constitutional change. Presented wrongly or rightly through the prism of the many and insurmountable constraints that would prevent in absolute and irresistible way the elections; this perception of crisis has prompted the imagination of ways out which, to say the least, is apparently not adapted to the real nature of the crisis.

This report, the 7th of its kind, written by the experts of the Civil Society organizations, members of the Working Group on the peace process, attempts to establish the responsibilities of the direct and indirect national and international actors in the failed effective implementation of the 31st December Political Agreement referred to as the “Accord de Saint-Sylvestre” and to formulate recommendations to break the impasse. The recommendations revolve around seven points.

The first point shows that if the mission of the National Board tasked to Monitor the Agreement (CNSA) was to serve as the keystone for the transition’s institutions, such was not however the case previously. Not only the number of evaluation workshops (which is its first mission) way below the expectations, but also the monitoring conducted by CNSA on the electoral

process was conspicuous by its superficial feature. Its recommendations drafted in general terms, some of which apparently and obviously badly drafted, have gone unaddressed.

The fears expressed by the writers of this report on the delay noticed in the setting up and formation of the CNSA, coupled with, the increasing conflicts including the one between the president of this institution and the prime minister is real; it is closely monitored, the monitoring institution has no other choice but to give the impression of carrying out its mission inasmuch as, obviously, the financial, material and human resources necessary for this mission are lacking.

The second point dealing with CENI’s responsibility in the non-compliance with the Saint-Sylvestre Agreement, establishes that though not being directly party to it, it (CENI) did however receive the obligations to carry it out with a view to give full effect to the commitments made by the parties, as institution tasked to organize the electoral process. Therefore, CENI has become a key actor to the materialization of the said commitments, inter alia, the organization of the elections in a single presidential, legislative and provincial sequence, no later than December 2017 being fundamental.

To this end, CENI received the mission to update the National Assembly and CNSA on chronogram that will factor in all the pre-electoral and electoral operations in order to meet the deadlines as set out. The report shows that with a malicious management of the pre-electoral operations, in this particular case, making the voters’ roll, CENI was instrumental in the manipulation of the time, thus contributing to the deterioration of the situation as a strategy adopted by the Presidential Majority to stay in power for ever. The same happened with the late publication of a calendar which did not take into account the framing of the APGI which leads to ask ourselves the question to know whether the only decision setting the elections

on 23rd December was enough and postpone them without this being the result of a consensus or decision made by the tripartite CNSA-Government-CENI after evaluating and setting the time required to complete the said elections.

Moreover, in a bid to understand if the complete revision of the voters' roll was not just a pretext or excuse and its quality remains opened to the same criticisms and weaknesses than the previous, this report raises the question, in light of the experience lived, about CNI's legitimacy, confidence and capacity offer to the Congolese people the full exercise and give them the right to enjoy democratic elections in line with the electoral calendar it set. As the saying goes, partial, incorrect or belated execution is tantamount to non-execution.

The third point in the report deals with the evaluation of Government's action in the implementation of the political Agreement. As a matter of fact, the controversial designation of the Prime Minister and Cabinet members for the transition Government is the factor that undermined every prestige of the Government for them to carry out their missions. Actually, the monolithic and illegitimate set-up of this Government deprives it of the characteristic of a Government of national unity or broad-based Government insofar as it did not ensure the balance between the political forces. It is substantially in complete support of the presidential Majority's policy that uses it to settle score with political opponents. In such a context, this Government cannot contribute to the implementation of the Agreement.

So, in respect of the responsibilities assigned them under the Agreement, the Government failed to deliver on its mission in several respects:

- by not updating the disbursement plan and failing to mobilize the funds required to carry out the electoral operations in line with the timeline set by the Agreement ;
- By failing to neutralize active armed groups across the national territory ;
- By failing to update the Decree No 05/026 of 6th May 2005 on the Plan To

Secure the electoral process and to provide the steering committee with substantial means to better fulfil its mission ;

- By failing to take and implement the confidence building political measures, namely in rescinding the decrees having favored the duplication of political parties and to discourage any measure to this end.

The fourth point in the report clearly shows the reversal of priorities by the Parliament in the implementation of the political Agreement. As a matter of fact, the National Assembly and the Senate of the Democratic Republic of Congo are listed among the political institutions with an expired elective mandate but maintained in power by virtue, amongst others, of the All-inclusive Political Agreement signed on 31st December 2016, for a transition period beyond the term of office or tenure of office for the national parliamentarians and senators. Far from assisting Government and the CENI's effort in fully implementing the Agreement, the Parliament has turned itself to a resonance chamber for the Government and the President.

This can be clearly noted through:

- no questioning of government's and CENI's members on the delays in the electoral operations or no implementation of the political confidence-building measures no investigation of the alleged embezzlement of funds allocated for the organization of the elections in the 2016 budget;
- the endorsement of the draconian reforms initiated by an illegitimate transition Government on the restriction of the political space and public liberties through : i) the bill draft law to revise the organic law and functioning of the Constitutional Court ; ii) the bill amending and complementing the Law No 004/2001 of 20th July 2001 on Non-Profit Associations (ASBL) and the Institutions of Public utility ; iii) the bill on the fight against terrorism under review by both chambers of parliament ; iv) adoption without consensus of the electoral threshold and the exaggerated increase of the security fund to be paid by the

candidates a few months away from the holding of the elections.

- The fifth point in the report displays a suicidal strategy made up of the nexus “politicization of justice” – “legalization of politics”. It merely consists in the painting of a bleak picture on the role that courts and tribunals should play; more particularly in respect of the “political confidence-building” one year after the Saint-Sylvestre Agreement was signed. This is what emerges from it:
- The handling of the emblematic cases within the framework of easing the political climate that implies a battery of administrative and judiciary irregularities suggests political settlement of scores;
- Leaving aside the gains at the international level, more particularly the decision by the UN Human Rights Committee in Diomi Dongala’s case;
- The continued thirst for justice from the victims of the human rights violations where no remarkable progress was achieved on the indictment of the defense and security force members responsible for the violence and disproportionate use of force in the previous protests marches;
- The desecration of places of worship which is a serious infringement upon the freedom of worship for even in time of war, places of worship are considered to be inviolable spaces.

The sixth point in the report speaks to the limitations on its action, Civil Society’s responsibility in the failure to implement the Saint-sylvestre Agreement. Being plural given the nature of its components (mushrooming of Non-Government Organizations, Non-profit Associations, Religious Denominations, Universities and other individual private institutions) and in respect of the fields of action (human rights, justice, security, development); only a portion of the Civil Society participated directly in the Saint-Sylvestre Agreement signed in 2016 and the other chunk kept out of the process and played the role of awakener of conscience.

The portion of the civil Society that was integrated into the institutions was infiltrated by political forces. Having no means to fulfil neither their policy nor the necessary autonomy to

act, it has been put in the dock as well as the Government and its services, CNSA, CENI, Parliament and other political actors. It has become the weak link in the chain of APGL stakeholders.

It is worth highlighting that the portion of the civil Society that remained outside the transitions institutions fully played its role of awakeners. Its contribution to the implementation of the Agreement is not negligible insofar as they stopped some of the Government and its services’ attempts to question the fundamentals of democracy and the Rule of Law. It should be noted in the same vein CENCO’s alerts, the different reports issued by national NGOs (including our 6th Report), actions conducted by the grass-root movements, commitment by the Catholic Laity and most recently the dramatic turnaround by the Protestant Church of Congo (ECC).

The seventh point in the report highlights the role played by the international community in assisting Congolese political actors in the implementation of the Saint-Sylvestre Agreement. It is worth noting that the international community’s action was hampered by stakeholders’ ill-faith against the 31st December 2017 Agreement, which obliged it to adapt its action to the current political developments.

However, the international community has shown some weaknesses in dealing with some events, which was used as an empirical justification to postpone the elections. On the one hand, MONUSCO failed to protect civilians and to neutralize armed groups; and on the other hand, in spite of irrefutable allegations of serious crimes both in the territory of Beni and Kasai, ICC has not shown any sign for judiciary intervention in reaction to the general suspicions against the Congolese Government which is responsible for the tragedy having occurred in the Grand Kasai.

The International Community displayed incoherence in its diplomatic action in supporting the electoral process. This incoherence lies in the timer elapsed to take sanctions and in the choice of personalities sanctioned which clearly shows

lack of consultations, diverging interests and more probably an interested involvement of international lobbying. With regard to the elections timeline, the UN which endorsed the 31st December 2016 and called on the stakeholders to respect it, especially the holding of the elections in December 2017, did not prevent Nikki Haley, the US ambassador to the UN, who did not wait for the UN Security Council resolution to pronounce herself in favor of having the elections postponed to 2018 and that happened before CENI had wrapped up its consultations that led to the electoral calendar published on 5th November 2017.

At the African level, the International Community's incoherence paved the way for an "accommodation diplomacy" and "connivance-based complicity". The role of the African International organizations in the implementation of the all-inclusive political Agreement was not apparently equal to the crisis.

The action of those organizations and of some influential States can generally be deemed as proportional to the indifference of the African leaders in the face of the tragedy unfolding in the DRC. Though the Congolese political crisis is a denial of the rule of law and of the democracy proclaimed in the legal instruments of these organizations, their response can be summed up in a few positions taken without any real impact on the ground; kind of diplomacy based on convenience or complicity which translates into a support to the ruling power who mastermind the crisis.

The report formulates the following recommendations:

- **To the Head of State,**

To show good faith in making a firm commitment in favor of democratic transfer of power through holding credible and peaceful elections before the end of 2018, especially by taking political decisions on the following points: strict and correct implementation of 31st December 2016 Agreement; implementation of the political confidence-building measures and respect for individual

freedoms and public protests; prioritizing local mobilization like in 2011, providing the necessary financial resources for the elections to be held; effective, meaningful and urgent revitalization of the r CENI.

- **To the Parliament**

To discharge its sovereign powers through voting on time credible and fair laws aimed to reinforcing democracy. Refuse to uphold freedom-destroying reforms that shrink the political space and public liberties through mere rejection of: i) the bill on the revision of the organic law on the organization and functioning of the Constitutional Court; ii) the bill modifying and complementing the Law No 004/2001 of 20th July 2001 on Non-Profit Associations and Public Service Institutions ; iii) the bill on the fight against terrorism that is being reviewed by both houses of parliament.

- **To the CENI**

To develop awareness of the scope of activities in an explosive context characterized by lack of confidence between the stakeholders, especially by: further asserting its impartiality and independence in the conduct of the electoral process; to conduct the electoral process in compliance with the legal framework in force and more importantly in line with the electoral calendar; to prioritize transparency in running the electoral operations, including when striking deals and using the funds allocated to the operations.

- **To the International Community,**

To provide meaning contribution for the successful implementation of the calendar in force through pre-conditions such as internal good governance by CENI; A committee of international experts in collaboration with MONUSCO and the Congolese civil society actors should be put in place with a clear mandate to guarantee the credibility and transparency of the elections. In the same vein, the International Community should

remain vigilant and continue to exercise pressure on the Congolese political actors and the CENI to bring them to fully respect the electoral timeline and hold the first elections scheduled for December 2018.

- **To the civil society organizations, grassroots movements and the Congolese population,**

To exercise all their rights as set out om the Constitution, namely the freedoms of the

press, the freedom of conscience, the freedom of expression, the freedom of peaceful assemblies and public protests, as a means to put pressure on the stakeholders to the political Agreement signed on 31st December 2016.

To enhance the monitoring of the electoral process through constructive analyzes and proposals and to proceed with advocacy actions to all the stakeholders for a happy outcome of the electoral process.

RESUME DU RAPPORT

Un an après sa signature dans un contexte politique et sécuritaire tendu, l'évaluation de la mise en œuvre de l'Accord politique global et inclusif (APGI) du 31 décembre 2016 (Accord de la Saint-Sylvestre) lève la voile sur les doutes au sujet de la cause réelle de la énième crise politique en RDC. Comme le mentionne bien l'exposé des motifs de la Constitution, il s'agit encore une fois de la crise de légitimité des dirigeants qui se trouve cette fois aux commandes de l'Etat après l'expiration du mandat leur accordé par le peuple.

Cette pratique de la conservation du pouvoir politique par la manipulation des textes juridiques et contre la volonté du peuple inaugure une nouvelle forme de changement constitutionnel de gouvernement. Présentée à tort ou à raison sous le prisme d'innombrables et insurmontables contraintes empêchant de manière absolue et irrésistible les élections, cette perception de la crise a entraîné l'imagination des pistes de solution qui apparaissent pour le moins inadaptées à la nature réelle de la crise.

Le présent rapport, qui est le 7^{ème} du genre, élaboré par les experts des OSC membres du Groupe de Travail sur le processus de paix, essaie d'établir les responsabilités des acteurs directs et indirects, nationaux et internationaux dans l'échec de la mise œuvre effective de l'Accord de la Saint-Sylvestre et formule quelques recommanda-

tions pour sortir de l'impasse. Il est articulé autour de sept points.

Le premier point démontre que si la vocation du Conseil National de Suivi de l'Accord (CNSA) était celle de servir de clé de voute des institutions de la transition, il n'en a pas été le cas en fait. Non seulement le nombre d'ateliers d'évaluation (qui est sa première mission) ont été en deçà des attentes, mais aussi la surveillance - par le CNSA - du processus électoral, a brillé par son caractère superficiel. Ses recommandations rédigées en des termes généraux, dont certaines paraissent manifestement mal dirigées, sont restées sans suite favorable.

Les craintes exprimées par les auteurs du présent rapport sur le retard observé dans la mise en place et la composition du CNSA, auxquels se sont ajoutés, dans l'entre-temps, des conflits incessants dont celui qui oppose le président de cette institution au premier ministre, se sont révélées fondées: étroitement surveillé, le surveillant n'a d'autre choix que celui de donner l'impression de s'acquitter de sa mission d'autant plus que, manifestement, les ressources financières, matérielles et humaines nécessaires à la mission font défaut.

Le deuxième point traitant de la responsabilité de la CENI dans le non respect de l'Accord de la Saint-Sylvestre, établit que la CENI, bien que n'ayant pas été partie à celui-ci, y a cependant reçu des obligations à exécuter afin de donner plein effet aux

engagements des parties, en tant qu'organe chargé d'organiser le processus électoral. Ainsi, la CENI est devenue un acteur clé de la matérialisation desdits engagements. Parmi ces derniers, l'organisation des élections en une seule séquence présidentielle, législatives nationales et provinciales au plus tard en décembre 2017 était fondamentale.

Pour ce faire, la CENI avait reçu mission d'informer l'Assemblée Nationale et le CNSA d'un chronogramme qui devrait prendre en compte toutes les opérations pré-électorales et électorales afin de tenir le délai prescrit. Le présent rapport démontre que par une gestion malicieuse des opérations pré-électorales, en l'occurrence la constitution du fichier électoral, la CENI a servi à la manipulation du temps contribuant ainsi au jeu de pourrissement en tant que stratégie désormais adoptée par la Majorité Présidentielle pour s'éterniser au pouvoir. Il en est de même de la publication tardive d'un calendrier qui n'a pas pris en compte l'encadrement de l'APGI si bien que l'on arrive à se demander si sa seule décision fixant la tenue des élections à la date du 23 décembre 2018 suffisait pour les reporter sans que cela ne soit le fait d'un consensus ou d'une décision de la tripartite CNSA-Gouvernement-CENI après avoir évalué et établi le temps nécessaire pour le parachèvement desdites élections.

En outre, tout en se demandant si la refonte totale du fichier

électoral n'a pas été qu'un prétexte et que sa qualité demeure exposée aux mêmes critiques et faiblesses que le précédent, le présent rapport s'interroge, à la lumière de l'expérience vécue, sur la légitimité, la confiance et la capacité de la CENI à offrir aux citoyens et au peuple congolais le plein exercice et la jouissance de leur droit à des élections démocratiques selon le calendrier électoral qu'elle a elle-même fixé. Ne dit-on pas que l'exécution partielle, fautive ou tardive vaut inexécution?

Le troisième point du rapport est une évaluation de l'action du Gouvernement dans la mise en œuvre de l'Accord politique. La désignation controversée du Premier Ministre et des membres du Gouvernement de transition est, en effet, un facteur qui a dépouillé ce dernier de tout le prestige nécessaire pour accomplir les missions qui étaient les siennes. En réalité, la composition monolithique et illégitime du Gouvernement lui ôte le caractère d'un Gouvernement d'union nationale et équilibré entre les forces politiques. Il est substantiellement acquis à la politique de la Majorité présidentielle qui s'en sert pour régler les comptes aux adversaires politiques. Dans ce contexte, un tel Gouvernement ne pouvait pas contribuer à l'application de l'Accord.

Ainsi, par rapports aux obligations lui imparties aux termes de l'Accord, le Gouvernement a failli à sa mission à plusieurs titres :

- en n'ayant pas actualisé le plan de décaissement et

mobilisé les fonds nécessaires à la conduite des opérations électorales dans le respect du délai fixé par l'Accord ;

- en n'ayant pas neutralisé les groupes armés actifs sur le territoire national ;
- en n'ayant pas mis à jour le Décret n°05/026 du 06 mai 2005 portant Plan de sécurisation du processus électoral et doté le comité de pilotage des moyens conséquents pour mieux remplir sa mission ;
- en n'ayant pas pris et exécuté les mesures de décrispation politique, notamment en annulant les arrêtés ayant favorisé le dédoublement des partis politiques et décourager toute mesure tendant à cette fin.

Le quatrième point du rapport démontre clairement l'inversion des priorités par le Parlement dans la mise en œuvre de l'Accord politique. L'Assemblée nationale et le Sénat qui forment le Parlement de la République Démocratique du Congo figurent, en effet, parmi les institutions politiques à mandat électif maintenues en fonction en vertu entre autres de l'Accord Politique Global et Inclusif du 31 décembre 2016, pour la période de transition au-delà de la durée du mandat des députés nationaux et des sénateurs. Loin d'accompagner le Gouvernement et la CENI dans la mise en œuvre intégrale de l'Accord, le Parlement s'est transformé en simple caisse de résonance du Gouvernement et du Président de la République.

Ceci apparaît notamment à travers :

- l'absence de toute interpellation du gouvernement ou de la CENI sur les retards dans les opérations électorales ou le non-respect des mesures de décrispation politique ni sur les soupçons de détournement des fonds alloués à l'organisation des élections dans le budget 2016 ;
- le cautionnement des réformes liberticides initiées par un Gouvernement de transition illégitime. Il s'agit des lois relatives à la restriction de l'espace et des libertés publics à travers : i) le projet de loi de révision de la loi organique sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ; ii) le projet de loi modifiant et complétant la Loi n°004/2001 du 20 juillet 2001 sur les Associations Sans But Lucratif (ASBL) et les Etablissements d'Utilité Publique ; iii) le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme qui sont en examen dans les deux chambres parlementaires ; iv) l'adoption sans consensus du seuil électoral et l'augmentation exagérée de la caution à verser par les candidats à quelques mois de la tenue des élections.

Le cinquième point du rapport démontre une stratégie politique quasi suicidaire constituée par un binôme « politisation de la justice » - « judiciarisation de la politique ». Il s'agit tout sim-

plement de la description d'un sombre tableau sur le rôle que devaient jouer les cours et tribunaux plus particulièrement en ce qui concerne la « décripation politique ». Un an après la signature de l'Accord de la Saint-Sylvestre, il en résulte ce qui suit :

- la gestion des cas jugés emblématiques dans le cadre de la décripation du climat politique connote une batterie d'irrégularités administratives et judiciaires, lesquelles laissent penser à un règlement de compte politique ;
- la non-prise en compte des acquis sur le plan international, notamment la décision du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies dans l'affaire Diomi NDONGALA ;
- la non mise en cause des membres des forces de défense et de sécurité responsables de violences et d'un usage excessif de la force au cours de manifestations antérieures ;
- la désacralisation des lieux de culte qui est une grave atteinte à la liberté de culte, étant précisé que même en temps de guerre, les lieux de culte sont en principe considérés comme des espaces inviolables.

Le sixième point du rapport épingle, avec les limites liées à son action, la responsabilité de la Société civile dans l'échec de la mise en œuvre de l'Accord de la Saint-sylvestre. La Société civile étant plurielle dans la nature de ses composantes (floraison d'Organisations Non-

Gouvernementales, d'associations sans but lucratif, de Confessions religieuses, d'universités et d'autres personnes privées) et dans les champs d'action (droits de l'homme, justice, sécurité, développement), c'est seulement une frange minime de cette Société civile qui a pris part directe à l'Accord de la Saint-Sylvestre de 2016, tandis que la grande frange est restée en dehors du processus, jouant ainsi le rôle de veilleuse.

La frange de la Société civile intégrée dans les institutions a malheureusement été noyauté par les forces politiques. N'ayant pas les moyens de sa politique ni les coudées franches pour agir, elle est mise sur le banc des accusés au même titre que le Gouvernement et ses services, le CNSA, la CENI, le Parlement et les acteurs politiques. Elle est devenue pratiquement le maillon faible de la chaîne des parties prenantes de l'APGI.

Il sied de noter que la partie de la Société civile restée en dehors des institutions de transition a pleinement joué son rôle de veilleuse et d'interpellatrice. Son apport dans la mise en œuvre de l'Accord n'a pas été de moindre dans la mesure où elle a tenté de stopper certaines velléités du Gouvernement et de ses services, visant la remise en cause des fondamentaux de la démocratie et de l'Etat de droit. Dans ce registre s'ajoutent indiscutablement les interpellations de la CENCO, les différents rapports des ONG nationales (dont le 6^{ème} Rapport du Groupe de Travail), les actions des Mouve-

ments citoyens, l'engagement du Comité des Laïcs Catholiques et plus récemment le revirement spectaculaire du discours de la hiérarchie de l'Eglise du Christ au Congo (ECC), etc.

Le septième point du rapport épingle le rôle joué par la communauté internationale pour accompagner les acteurs politiques congolais dans la mise en œuvre de l'Accord de la Saint-Sylvestre. L'action de la communauté internationale a été contrariée, en effet, par la mauvaise foi des parties prenantes à l'Accord du 31 décembre 2017. Ce qui l'a obligée de ménager son action en fonction des évolutions politiques de l'ère.

Cependant, la Communauté internationale a accusé des défaillances dans le traitement de certains événements qui ont servi de prétexte au report des élections. D'une part, la MONUSCO n'a pas donné entière satisfaction dans la protection des civils et la neutralisation des groupes armés ; et d'autre part, malgré des allégations irréfutables des crimes graves commis aussi bien dans le Territoire de Beni qu'au Kasai, la CPI n'a montré aucun signe d'intervention judiciaire face à de fortes suspicions populaires contre le Gouvernement congolais sur qui repose la responsabilité première du drame survenu dans le Grand Kasai.

La Communauté internationale a étalé l'incohérence dans son action diplomatique en appui au processus électoral. Cette incohérence se situe à ce niveau à la fois dans la différence du temps de la sanction et dans le choix

des personnalités sanctionnées. Ce qui démontre un manque de concertation, voire des divergences d'intérêts et probablement l'implication du lobbying international intéressé. Au sujet de la date des élections, l'ONU qui avait endossé l'Accord du 31 décembre 2016 en appelait au respect de celui-ci, en particulier la tenue des élections en décembre 2017, n'a pas empêché Madame Nikki HALEY, Ambassadrice des USA à l'ONU, sans attendre une résolution du Conseil de sécurité, de se prononcer en faveur du report des élections en 2018 et avant même que la CENI n'ait terminé ses consultations ayant débouché ~~au~~, le 5 novembre 2017, à la publication du calendrier électoral global.

Sur le plan africain, l'incohérence de la Communauté internationale a cédé la place à la « diplomatie de complaisance » et de « complicité ». Par conséquent, le rôle des organisations internationales africaines dans la mise en œuvre de l'Accord politique global et inclusif ne semble pas avoir été à la hauteur de la crise.

Grosso modo, l'action de ces organisations et de certains Etats influents peut être jugée comme proportionnelle à l'indifférence des dirigeants africains face au drame qui se déroule en RDC. Bien que la crise politique congolaise soit un déni de l'Etat de droit et de la démocratie proclamés dans les instruments juridiques de ces organisations, leur réaction peut se résumer en quelques prises de position sans impact réel sur le terrain ; une sorte de diplomatie de complai-

sance ou de complicité qui se transforme en soutien aux autorités au pouvoir qui sont largement à l'origine même de la crise.

Le rapport formule les principales recommandations suivantes :

- **Au Président de la République,**

De faire preuve de bonne foi en s'engageant concrètement et personnellement en faveur de l'alternance démocratique grâce à la tenue des élections crédibles et apaisées avant la fin de l'année 2018, notamment en prenant des décisions politiques relatives aux points ci-après : la mise en œuvre rigoureuse et correcte de l'Accord du 31 décembre 2016 notamment le non recours à un troisième mandat ou référendum; l'activation des mesures de décrispation politique et du respect des libertés individuelles et de manifestations publiques ; la priorisation de la mobilisation locale, comme en 2011, de l'appui financier nécessaire pour les élections ; la redynamisation effective, conséquente et urgente de la CENI.

- **Au Parlement**

De s'acquitter de ses responsabilités régaliennes par le vote en temps requis des lois crédibles et justes visant le renforcement de la démocratie. Se refuser de cautionner des réformes liberticides relatives à la restriction de l'espace et des libertés publics à travers le rejet pur et simple : i) du projet de loi de révision de la loi organique sur l'organisation

et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ; ii) du projet de loi modifiant et complétant la Loi n°004/2001 du 20 juillet 2001 sur les Associations Sans But Lucratif (ASBL) et les Etablissements d'Utilité Publique ; iii) du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme qui sont en examen dans les deux chambres parlementaires.

- **A la CENI**

De prendre conscience de la mesure de sa tâche dans un contexte explosif et dénué de confiance entre parties prenantes, notamment en : affirmant davantage son impartialité et son indépendance dans la conduite du processus électoral ; menant le processus électoral conformément au cadre juridique en vigueur et surtout dans le respect du calendrier électoral ; privilégiant la transparence dans la conduite des opérations électorales, y compris dans la conclusion des marchés et la gestion des fonds alloués aux dites opérations.

- **A la Communauté internationale,**

D'apporter l'appui nécessaire à la réussite de l'exécution efficace du calendrier en vigueur moyennant le conditionnement de la bonne gouvernance interne de la CENI. Un comité d'experts internationaux en collaboration avec la MONUSCO et les acteurs de la société civile congolaise devrait être mis sur pied avec pour mandat de participer à la supervision du processus électoral afin de garantir sa crédibilité et sa transparence. Dans le

même sens, la Communauté internationale devrait garder l'œil vigilant et continuer à exercer la pression sur les acteurs politiques congolais et la CENI en vue du respect intégral du calendrier électoral et la tenue des premières élections prévues en décembre 2018.

- **Aux organisations de la société civile, mouvements citoyens et à la population congolaise,**

D'exercer tous ses droits prévus par la Constitution, notamment les libertés de pensée, de conscience, d'expression, de réunions pacifiques et de manifestations publiques, comme

moyen de faire pression sur les parties prenantes à l'Accord politique du 31 décembre 2016. De renforcer la surveillance du processus électoral par des analyses et des propositions constructives et continuer les actions de plaidoyer auprès de toutes les parties intervenant pour l'aboutissement heureux du processus électoral.

I. INTRODUCTION

S'il est un mérite que la quasi-totalité des observateurs de la vie politique congolaise reconnaisse à l'Accord de la Saint-Sylvestre signé le 31 décembre 2016 entre la Majorité présidentielle, l'Opposition politique et la Société civile sous la médiation de l'épiscopat catholique, c'est celui d'avoir évité à la République Démocratique du Congo la « rechute » dans le cycle des violences aux conséquences incalculables dont elle était sortie il y avait à peine une décennie.

Grâce à cet accord, un consensus était dégagé par les protagonistes du jeu politique à la fois sur la date de la tenue des élections qui n'avaient pas pu être organisées en décembre 2016, à la fin du deuxième et dernier mandat du Président de la République et sur les dispositions juridiques et institutionnelles nécessaires pour parvenir au retour à l'ordre constitutionnel rompu. Sur le premier point, il était convenu que les élections présidentielle, législatives nationales et provinciales seraient organisées au plus tard en décembre 2017. Cette règle souffrait, cependant, d'une exception dans la mesure où, faute de pouvoir organiser les élections dans ce délai, il était prévu que le CNSA « apprécie consensuellement le temps nécessaire pour le parachèvement desdites élections avec le Gouvernement et la CENI¹ ».

Sur le second point, il était clair que cette nième période de transition congolaise qui ne voulait pas dire son nom serait régie essentiellement, en plus de la Constitution du 18 février 2006 telle que complétée et modifiée à ce jour, par l'Accord de la Saint-Sylvestre. Au plan institutionnel, aux institutions politiques classiques devrait s'ajouter le Conseil national de suivi de l'Accord et du processus électoral (CNSA). Les attributions des unes et des autres durant la période de transition étaient définies par ledit Accord² sous réserve de quelques détails qui devraient être fixés par l'Arrangement particulier et, dans une certaine mesure, le Règlement intérieur et la loi organique du CNSA.

Toutes les conditions étaient ainsi réunies, pouvait-on alors soutenir, pour que la première alternance dans ce pays entre un Président de la République sortant et un entrant, compromise en 2016 ne soit finalement qu'une alternance différée d'une année et que le spectre du basculement dans la violence à cause de laquelle le peuple congolais a payé un lourd tribut soit définitivement conjuré.

Pourtant, l'espoir suscité par l'Accord s'est évaporé au fil du temps pour céder la place à l'amertume. Les élections tant attendues pour le retour à l'ordre constitutionnel ont été ren-

voyées au 23 décembre 2018 avec un chapelet de contraintes qui ne rassurent pas du tout. La violence qu'on croyait avoir chassé semble revenir au galop. La répression sanglante par les forces de défense et de sécurité des marches pacifiques du 31 décembre 2017 et du 21 janvier 2018 organisées par le Comité catholique des laïcs pour la mise œuvre intégrale de l'Accord en constitue une preuve éclatante. Si on n'y prend garde, la violence risque même de devenir une réalité quotidienne au pays avec l'annonce des prochaines manifestations politiques dans les mois à venir.

Comment en est-on arrivé là ? Comment se fait-il que les élections aient encore été reportées à la fin de l'année 2018 ? Quelles sont les causes profondes de ce second report des consultations populaires ? Que faire pour que les mêmes causes ne conduisent pas aux mêmes effets en décembre 2018 avec toutes les conséquences négatives que cela comporte ? Autrement dit, la non-organisation, en décembre 2017, des élections serait-elle imputable à l'Accord, à l'application ou à la non-application de celui-ci ?

Pour répondre à ces différentes interrogations, le présent rapport porte son attention sur les différents acteurs tant nationaux qu'internationaux à qui incombe la responsabilité directe ou indirecte de concourir à la mise en œuvre intégrale de l'Accord politique qui devait aboutir à l'organisation, au plus tard en

¹ Article VI.2.3, point 8 de l'Accord.

² Pour plus de détails, lire les 6^{ème} et 5^{ème} rapports du Groupe de Travail rendus publics en février et août 2017

décembre 2017, des élections. Il soumet leurs actes et non seulement leurs discours au crible de la critique pour évaluer dans quelle mesure ils sont en adéquation avec l'esprit et la lettre dudit Accord.

Il s'articule autour de sept points consacrés respectivement à la responsabilité du CNSA (II), du Parlement (III), du Gouvernement (IV), du Pouvoir judiciaire (V) et de la Société civile (VI). Dans la mesure où elles exercent une influence non

négligeable sur la vie politique congolaise, la responsabilité de la Communauté internationale (VII) et de l'Union africaine (VIII) ainsi que des autres organisations internationales régionales africaines retiennent aussi l'attention du rapport (X).

D'aucuns pourraient déplorer le fait que la responsabilité du peuple congolais lui-même n'ait pas été la première à faire l'objet de l'évaluation. La souveraineté populaire consacrée par la Constitution conforte cette façon de

voir les choses. C'est pourquoi, les rédacteurs de ce rapport n'ont pas perdu de vue cette considération. Le rapport relève, ainsi, dans sa conclusion, que la clé de la sortie de la crise politique congolaise n'est nulle part d'autre que dans les mains du peuple congolais lui-même, dans sa capacité à se prendre en charge et à traduire sa souveraineté dans les faits ; de la sortir du cercle de la virtualité pour l'amener dans celui de l'effectivité.

II. LE CNSA OU LE PARADOXE DU SURVEILLANT SURVEILLE

Le Conseil National de Suivi de l'Accord et du processus électoral (CNSA) est une nouvelle Institution d'appui à la démocratie créée par l'Accord Politique et Global du 31 décembre 2016³, conformément à la Constitution⁴, et dont la mission est d'assurer le suivi de la mise en œuvre du dit Accord.

Constatant les multiples dysfonctionnements à la base de la non-organisation, dans les délais requis, des élections présidentielle et législatives, entre autres, ainsi que des conséquences négatives qui en ont résulté, les participants aux négociations directes organisées, sous la médiation de la Conférence Episcopale Nationale de la République démocratique du Congo (CENCO), au Centre Interdiocésain de Kinshasa, l'ont érigé en garant de la mise en œuvre de l'Accord ayant sanctionné le compromis auquel ils étaient parvenus.

Faisant suite aux études antérieures consacrées respectivement aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement de l'institution⁵, d'une part et, d'autre part, au retard pris dans le processus de son installation et au spectre de l'instrumentation politique dont il était et demeure l'objet⁶, la

présente étude a pour objet de marquer un temps d'arrêt pour dresser son bilan près d'une année après sa conception.

Quatre points principaux en constituent l'ossature. Le premier se rapporte à l'action du CNSA en matière de suivi ou de surveillance de l'évolution du processus électoral (1). Les recommandations du CNSA, faisant suite au suivi et à l'observation dudit processus en vue d'en corriger les dérapages éventuels fait l'objet du deuxième (2) tandis que les troisième et le quatrième porte successivement sur les efforts de la même institution en matière de concertation et de communication (3), toujours en rapport avec la quête de la sortie de la crise née du report des élections précitées.

2.1. Suivi et surveillance de la mise en œuvre de l'Accord

Aux termes du point VI.2.3 de l'Accord global et inclusif,

« Les parties s'accordent que le CNSA aura pour mission de veiller au respect de l'Accord global et inclusif par tous les animateurs des institutions et d'assurer le suivi ainsi que l'évaluation de sa mise en œuvre en vue de garantir l'organisation des élections crédibles, transparentes et apaisées (...) »

Saint-Sylvestre : où en sommes-nous sept mois après et quelles perspectives ?, Kinshasa, RRSSJ, 2017, pp.37-42.

A cet effet, il devra : (...) réaliser des évaluations régulières du processus électoral, au moins une fois tous les deux mois, avec la CENI et le Gouvernement ».

Le point IV.4 du même Accord⁷ dispose que

« Au sujet du financement des élections et sans porter préjudice aux articles 6 et 52 de la Loi organique de la CENI, les parties prenantes : (...) invitent le Conseil national de suivi de l'Accord et du Processus électoral (CNSA) à s'acquitter convenablement de ses tâches et à réaliser des évaluations régulières avec la CENI et le Gouvernement du processus électoral ».

Enfin, le point IV.1 de l'Accord de la Saint-Sylvestre est libellé de la manière suivante :

« Les parties prenantes s'accordent pour une refonte totale du fichier électoral et l'évaluation, au moins une fois tous les deux mois, de l'opération d'enrôlement des électeurs en cours ».

³ Point VI.2 de l'Accord Politique Global et Inclusif du 31 décembre 2016.

⁴ Article 222 al.3 de la Constitution du 18 février 2006.

⁵ Op.cit., pp.40-53.

⁶ CREEDA, LE et RRSSJ, *Mise en œuvre de l'Accord politique de la*

⁷ C'est à tort que le Communiqué final du deuxième atelier d'évaluation du processus électoral soutient que ledit atelier a été organisé sur cette seule base. Sur ce communiqué final, lire en ligne à l'adresse <https://www.primature.cd/public/2017/10/19/cloture-de-la-tripartite-le-chef-du-gouvernement-determine-a-organiser-les-elections/>, 20 décembre 2017.

De ce qui précède, il y a lieu d'affirmer que le suivi et l'évaluation du processus électoral qui constituent la raison d'être du CNSA au point de ressortir dans sa dénomination comporte deux dimensions : quantitative (A) et qualitative (B).

A. La dimension quantitative

Les termes de l'Accord sont clairs : le suivi et la surveillance du processus électoral devrait se réaliser régulièrement, c'est-à-dire, au moins une fois tous les deux mois.

Il s'ensuit que, depuis son entrée en fonction au mois de mai, le CNSA devrait organiser au moins quatre ateliers d'évaluation. En fait, il n'en a organisé que deux, le premier du 23 au 31 août 2017 et le second, au Palais du peuple, du 14 au 18 octobre 2017. L'évaluation du processus électoral réalisé par le CNSA s'avère, donc, quantitativement, insuffisante au regard des exigences de l'Accord.

B. La dimension qualitative

Au plan qualitatif, la finalité de l'évaluation par le CNSA du processus électoral, est celle de garantir l'organisation des élections crédibles, transparentes et apaisées et ce, dans le délai convenu.

S'agissant du délai, le point IV.2 de l'Accord dispose que

« Les parties prenantes conviennent de l'organisation des élections en une seule séquence présidentielle, légis-

latives nationales et provinciales au plus tard en décembre 2017. Toutefois, le Conseil national de suivi de l'Accord et du processus électoral et la CENI peuvent unanimement apprécier le temps nécessaire pour le parachèvement desdites opérations ».

Autrement dit, l'Accord a posé une règle assortie d'une exception. La règle est celle de l'organisation des élections au plus tard en décembre 2017, l'exception étant l'organisation des mêmes élections après cette date.

Mieux encore, les exceptions s'interprétant restrictivement, des efforts devraient être fournis pour le respect de la règle tant et si bien que le recours à l'exception ne devrait être qu'un pis-aller.

Concrètement, au lieu de continuer à naviguer à vue, la CENI aurait dû se doter dès de la part d'un calendrier électoral incluant l'ensemble des élections préélectorales et électorales tenant compte de la contrainte temporelle pesant sur elle. C'est sur cette base que l'évolution du processus électoral devrait, logiquement, être bien évaluée.

Deux dispositions de l'Accord sont consacrées au calendrier électoral ou au chronogramme relatif au processus. Il s'agit des points IV.3 et VI.2.3, alinéa 3. Certes, l'une et l'autre sont muettes au sujet du délai de publication de ce document mais tout porte à croire que celle-ci devrait constituer une des priorités de la transition. Comment,

pour nous limiter à cet exemple, évaluer la bonne marche du processus électoral sans cet outil de travail ?

De la lecture des communiqués finaux des ateliers d'évaluation du processus électoral, il s'avère que la publication du calendrier électoral n'y a pas vraiment été perçue comme une préoccupation essentielle. Ainsi, le Communiqué final du premier atelier d'évaluation relevait que

« forte des engagements des uns et des autres, la CENI dispose des éléments susceptibles de lui permettre de procéder à l'élaboration du calendrier électoral. Sur cette base, elle s'engage à publier incessamment un calendrier réaliste⁸ ».

Le moins qu'on puisse dire est que, à plusieurs reprises, la CENI a pris engagement de publier le calendrier électoral sans que cet engagement soit honoré. Dans ces conditions, il est curieux que le CNSA se soit contenté de ce nième engagement. Sauf à considérer que, pour lui, la règle de l'organisation des élections en décembre 2017 était déjà abandonnée au profit de l'exception de l'organisation des mêmes élections après cette échéance.

Ce que semble confirmer le Communiqué final du deuxième atelier qui note:

⁸ Communiqué en ligne à l'adresse <https://ceni.cd/articles/kananga-ceremonie-de-cloture-de-la-tripartite-cnsa-gouvernement-ceni>, 20 décembre 2017.

« Demandons à la CENI conformément à la Constitution, à sa loi organique et aux dispositions pertinentes de l'accord du 31 décembre 2016, de publier le calendrier électoral réaliste ».

L'engagement pris par la CENI de publier le calendrier (incessamment) n'est plus évoqué. L'adverbe incessamment a disparu. Dans ce contexte, le calendrier électoral aurait-il été publié, le 5 novembre 2017, sans l'implication, dans les conditions qu'on connaît, de l'Ambassadeur des Etats-Unis au Conseil de sécurité ? A chacun de tirer sa conclusion.

Ce qui est plus sûr c'est que, faute de deadline clair pour l'organisation des élections, l'évaluation, par le CNSA, des opérations pré-électorales telles que l'enrôlement des électeurs et la mobilisation des fonds pour l'organisation des élections ne pouvait qu'être marquée du sceau de la superficialité. Sur le premier point, le communiqué final du premier atelier d'évaluation constate que

“En ce qui concerne les opérations d'enrôlement des électeurs en cours, sur financement propre du gouvernement et avec l'appui logistique de la MONUSCO, la CENI a enrôlé à ce jour, 40.692.273 électeurs, soit 98,9 % des prévisions initiales”⁹.

⁹ <https://ceni.cd/articles/kananga-ceremonie-de-cloture-de-la-tripartite-cnsa-gouvernement-ceni>, 20 décembre 2017.

Comme on peut le constater, le CNSA se laisse impressionner par les chiffres. Pourtant, ceux-ci ne valent rien en eux-mêmes. Le plus important est plutôt de savoir ce qu'ils représentent par rapport aux contraintes, notamment temporelles, qui pèsent sur le processus électoral. En d'autres mots, est-ce que ces chiffres permettaient d'organiser les élections en décembre 2017? Sinon, que faire pour rectifier le tir? Ces questions essentielles ne sont pas abordées par le Communiqué. Mais le silence n'est-il pas aussi un langage?

Sur les quatorze paragraphes que compte le Communiqué final du deuxième atelier d'évaluation du processus électoral, les quatre premiers sont consacrés à l'enrôlement des électeurs. Ils se lisent de la manière suivante:

*« Prenons acte de la clôture de l'opération d'enrôlement des électeurs dans 24 provinces et sa poursuite dans celles des Kasai et Kasai Central, comme dans les territoires de Kamiji et Luilu dans la province de Lomami ;
2. Avons noté avec satisfaction l'engouement de la population à se faire enrôler jusqu'à hauteur de plus de 42 millions d'électeurs enregistrés à ce jour ;
3. Exhortons la CENI et le Gouvernement, chacun en ce qui le concerne, à accorder le bénéfice de l'urgence au parachèvement de cette opération dans lesdites provinces pour que le fichier électoral soit dûment constitué ;
4. Recommandons à la CENI,*

en ce qui concerne l'élection présidentielle, de lancer l'opération d'identification et enrôlement des congolais de l'étranger »

Une fois de plus, le CNSA s'empresse de se féliciter du fait que l'opération de recensement des électeurs s'est achevée dans vingt-quatre provinces sans se demander si cela s'est fait dans un délai raisonnable pour permettre d'organiser les élections en décembre 2017. Pour la suite de l'opération dans les autres provinces, certes, il évoque l'urgence pour le parachèvement de la même opération mais rien n'indique en quoi elle va consister ou encore quelles dispositions concrètes ont été prises pour sa traduction dans les faits. Pour le surplus, il s'avère qu'entre les deux ateliers d'évaluation, il a été enregistré 1.307.727 nouveaux enrôlés. Le CNSA ne se demande pas si ce rythme d'enrôlement est indiqué ou non pour tenir le pari de l'organisation des élections en décembre 2007.

Les finances constituent un des facteurs les plus déterminants de l'organisation des élections. Aussi leur gestion devrait-elle faire preuve de la plus grande rigueur. Ce qu'on ne voit pas dans l'attitude du CNSA tel qu'il se dégage de ses communiqués. Ainsi, dans le premier communiqué, il indique qu'

“Étant donné que les élections relèvent de la souveraineté nationale, le gouvernement a réitéré son engagement à s'acquitter de ses obligations financières et lo-

gistiques, en dépit de la conjoncture difficile du moment¹⁰».

« Encourageons le Gouvernement à poursuivre le financement du processus électoral et en assurer la sécurité tout en fournissant à la CENI les moyens logistiques disponibles ».

Quel est le coût exact des élections ? Combien le Gouvernement a-t-il versé jusque-là à la CENI ? Combien va-t-il encore verser et quelle(s) date (s) ? Aucun début de réponse n'est réservé à ces questions essentielles pour l'évaluation par le CNSA du processus électoral. En ce qui concerne la qualité des élections en préparation, à l'issue du deuxième atelier d'évaluation du processus électoral, le Premier ministre réaffirmait sa « détermination d'organiser les meilleures élections de l'histoire récente du pays, dans le respect de l'accord de la Saint Sylvestre ».

Il y a lieu de croire que, par "meilleures élections", il entend des élections libres, démocratiques et transparentes. Si tel est le cas, il est à craindre que les paroles du Premier ministre ne s'accompagnent pas des actes concrets pour se réduire en des simples slogans creux et vides sens. Comment parler des élections libres lorsque l'exercice de la liberté de manifestation se heurte à plusieurs obstacles et tend à se confondre à une atteinte à la sûreté de l'Etat?

¹⁰ <https://ceni.cd/articles/kananga-ceremonie-de-cloture-de-la-tripartite-cnsa-gouvernement-ceni>, 20 décembre 2017.

Comment s'attendre à des élections apaisées lorsque la loi électorale divise la classe politique?

En définitive, l'évaluation, par le CNSA, du processus électoral s'avère quantitativement et qualitativement en dessous des attentes. Non seulement un nombre limité d'ateliers d'évaluation a été organisé, mais, pire encore, la qualité de cette évaluation laisse à désirer tellement qu'elle est superficielle au point qu'elle laisse beaucoup de questions cruciales en suspens.

2.2. Les recommandations en rapport avec la sortie de la crise électorale

Le pouvoir de recommandations du CNSA trouve son fondement juridique au point VI.2.3, 4 de l'Accord aux termes duquel il devra « formuler des recommandations respectivement au Parlement, au Gouvernement et à la CENI pour la bonne exécution de l'Accord ». En fait, un lien étroit unit le suivi ou la surveillance à la formulation des recommandations, la qualité de la première conditionnant celle de la seconde. Compte tenu des faiblesses montrées par le CNSA en matière de surveillance du processus électoral, on ne peut ainsi s'attendre à ce que les recommandations qu'il a formulées obéissent aux exigences élémentaires en la matière.

Les limites étroites de cette étude ne nous permettant pas d'entrer dans tous les détails, nous nous limiterons aux recommandations formulées par le

CNSA à l'égard du Gouvernement. Le Gouvernement est appelé à jouer un rôle capital dans l'organisation des élections. Ses attributions ne se limitent pas au pouvoir exécutif. Elles s'étendent aussi au pouvoir législatif. A titre d'exemple, s'il le veut, le Gouvernement peut accélérer le processus d'élaboration des lois en rapport avec les élections. Il lui suffit, à cet effet, de recourir aux dispositions de l'article 125 de la Constitution aux termes duquel :

« Si un projet ou une proposition de loi est déclaré urgent par le Gouvernement, il est examiné par priorité dans chaque chambre par la commission compétente suivant la procédure prévue par le Règlement intérieur¹¹ ».

Curieusement, au lieu d'emprunter clairement cette voie indiquée par les auteurs de la présente étude depuis le mois d'août 2017¹², le Communiqué final de l'évaluation du processus électoral note qu'

« Afin de permettre au CNSA d'accomplir ses missions, il a été souligné la nécessité d'adopter, en urgence, la loi organique portant institutionnalisation, organisation et fonctionnement du CNSA et de doter cette institution de

¹¹ Marcel Wetsh'okonda Koso, *Les textes constitutionnels congolais annotés*, Kinshasa, Editions de la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, 2010, p.476.

¹² Voir les recommandations contenues dans le 6^{ème} rapport du Groupe de Travail.

*moyens humains, matériels et financiers conséquents*¹³».

Le destinataire de la recommandation n'est pas identifié. La recommandation elle-même est générale ; ce qui constitue deux grandes faiblesses en matière de formulation des recommandations.

Le Communiqué final du deuxième atelier d'évaluation du processus électoral n'est pas très loin de cet état de choses. Il note, en son paragraphe 8,

« *Recommandons au Parlement de donner priorité d'une part à l'examen et à l'adoption de la loi électorale ainsi que son annexe portant répartition des sièges, et d'autre part, d'examiner en urgence la loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral, « CNSA »*¹⁴ »

N'aurait-il pas été plus indiqué de demander au Gouvernement d'actionner le mécanisme de l'article 125 de la loi fondamentale ?

L'initiative des lois est un autre pouvoir reconnu aux membres du Gouvernement. C'est en vertu de ce pouvoir que le Gouver-

¹³ <https://ceni.cd/articles/kananga-ceremonie-de-cloture-de-la-tripartite-cnsa-gouvernement-ceni>.

¹⁴ <https://www.primature.cd/public/2017/10/19/cloture-de-la-tripartite-le-chef-du-gouvernement-determine-a-organiser-les-elections/>, 20 décembre 2017.

nement a initié le projet de loi modifiant et complétant la loi électorale. Il semble, cependant, que le texte adopté par le Gouvernement n'est pas celui qui a été déposé au Parlement¹⁵. Saisi d'une question aussi grave, au lieu de la soumettre à la délibération de son institution, le président du CNSA a jugé bon de se contenter d'une concertation avec les ministres qui se sont estimés lésés par cette pratique rappelant quelques épisodes malheureux du passé¹⁶ avant d'adresser ses recommandations au Président de la République¹⁷. Dans cette affaire, deux entorses graves au moins ont été portées à l'Accord. En premier lieu, le cadre d'évaluation du processus électoral prévu par celui-ci a été méconnu, le président du CNSA ayant substitué les ministres issus de sa tendance politique au Gouvernement et au Parlement tout en se confondant lui-même

¹⁵ Lire à ce sujet, Congo Actuel, *La loi électorale divise le Gouvernement Tshibala*, disponible en ligne à l'adresse www.congoactuel.com, 17 décembre 2017.

¹⁶ A titre d'exemple, en 2005, l'ancien Président du Sénat de la transition et la première vice-présidente de l'Assemblée nationale se seraient arrogés le droit, en complicité avec le Directeur du Cabinet du président de la République, de modifier la loi budgétaire de mars 2005 avant de la faire publier au Journal officiel. Lire à ce sujet, Auguste Mampuya Kanunk'a-Tshiabo, *Espoirs et déception de la quête constitutionnelle congolaise. Clés pour comprendre le processus constitutionnel du Congo-Kinshasa*, Nancy-Kinshasa, AMA.Ed-BNC, 2005, p.195.

¹⁷ Congo-actuel, *Loi électorale : les ministres-opposants doutent de l'authenticité du texte adopté par les députés*, disponible en ligne à l'adresse www.congoactuel.com, 17 décembre 2017.

au CNSA. Ensuite, en adressant ses recommandations au Président de la République, le président du CNSA ne s'est pas fondé sur l'Accord. Celui-ci ne lui confère pas ce pouvoir. Se serait-il alors fondé sur la coutume dont le Professeur Djelo Empenge soutenait, il y a plus de dix-sept ans, qu'elle restait encore vivace dans la pratique politique congolaise¹⁸ ? La question reste posée.

2.3. Communications

En son sous-point 3, le point VI.2.3 de l'Accord confère au CNSA le pouvoir de « communiquer régulièrement sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Accord ». Dans une étude antérieure, les auteurs du présent rapport avaient déjà attiré l'attention de l'opinion sur l'importance de cette attribution¹⁹. Grâce à une bonne politique de communication, le CNSA gagnerait en légitimité et en influence au point d'infléchir la bonne marche du processus électoral.

Aussi, insistions nous sur la nécessité de retenir l'expérience en matière de communication au nombre des critères de sélection des membres du CNSA.

Tout porte à croire que ces propositions citoyennes n'ont pas retenu l'attention qu'elles méritent. En six mois de fonctionnement, le CNSA ne dispose pas d'un site web. Il n'a aucune

¹⁸ Djelo Empenge-Osako, *L'impact de la coutume sur l'exercice du pouvoir en Afrique noire. Le cas du Zaïre*, Louvain-la-Neuve, Le Bel élan, 1990.

¹⁹ Renvoyer au rapport 6 du Groupe du travail.

tranche horaire dans une chaîne de radio ou de télévision. Sauf erreur de notre part, il n'a pas tenu une conférence de presse pour tenir la population informée sur l'évolution du processus électoral.

Certes, des communiqués finaux ont sanctionné ses deux ateliers d'évaluation du processus électoral qui ont d'ailleurs constitué les principales sources d'informations pour l'élaboration de la présente étude. Mais, comme précédemment indiqué, ces communiqués laissent beaucoup de questions en suspens.

En guise de conclusion, selon l'esprit et la lettre de l'Accord,

pendant la transition, le CNSA devrait être au centre du processus électoral au moyen, entre autres, du suivi et de l'évaluation de l'évolution du processus électoral ; de la formulation des recommandations au Parlement, au Gouvernement et à la CENI en vue de la bonne marche dudit processus électoral et de la communication sur le processus électoral.

Force est de constater, cependant, qu'au-delà des apparences, ces attributions n'ont pas vraiment été exercées. Quantitativement et qualitativement, par leur caractère superficiel, le suivi et l'évaluation de l'évolution du processus électoral sont restés en deçà des attentes. Consé-

quence logique de cet état de choses, les recommandations formulées au Gouvernement et au Parlement le sont, en général, en termes généraux. D'autres sont adressées, sans fondement juridique précis, au Président de la République. Enfin, le niveau de communication de la CENI sur le processus électoral est des plus faibles.

Les craintes exprimées par les auteurs du présent rapport sur l'institution se sont ainsi révélées fondées : étroitement surveillé, le surveillant ne peut rien faire d'autre que faire semblant de surveiller.

III. RESPONSABILITE DE LA CENI DANS LE NON RESPECT DE L'ACCORD

Une lecture linéaire de l'Accord Politique, Global et Inclusif ferait dire *a priori* au lecteur non avisé que dès lors qu'elle n'était pas partie prenante aux pourparlers du Centre interdiocésain, la CENI n'aurait aucune responsabilité dans la réussite ou l'échec de la mise en œuvre de l'une quelconque des dispositions l'APGI du 31 décembre 2016. Bien au contraire.

L'arbitre de l'âpre combat politique, même régulé mais le plus souvent malsain, pour l'accession à la mangeoire de la République, s'est vu invité à ce rendez-vous, non pas pour gérer la partie en cours mais pour subir les vœux des parties en mettre en œuvre afin d'assurer les unes les autres de la tenue de la compétition en conditions optimales de réussite, tout en garantissant l'égal traitement et l'égalité des chances aux compétiteurs.

Si le dialogue qui a eu lieu a été qualifié de politique, son objet principal était d'endiguer « *la crise politique née de l'impasse du processus électoral dont la régularité et la continuité ont été interrompue* »²⁰ par la non tenue des élections censées se tenir en décembre 2016 pour couronner la fin du 2^{ème} et dernier mandat du Président Kabila et donner la chance aux citoyens, impatients, de vivre l'alternance politique au sommet de l'Etat. L'état de nature ayant été conjuré depuis des siècles, les parties, prenant en compte

²⁰ APGI, Préambule, par.2

« *les divergences au sein de la classe politique ainsi que les risques majeurs de division de la Nation* », ont visiblement réitéré leur foi en l'élection comme l'unique voie pour parvenir à bonnes fins. La CENI, en tant qu'organisme chargé de la gestion des élections, a donc un rôle important à jouer.

En effet, aux termes des dispositions de l'article 9 de la loi dite électorale, c'est à la CENI que revient « *d'organiser et de gérer les opérations pré-électorales (...) notamment l'identification et l'enrôlement des électeurs, l'établissement et la publication des listes électorales, (...)* »²¹.

C'est dans cette perspective que l'APGI du 31 décembre 2017 lui a réservé une bonne place dans ses lignes. Dans un accord constitué de sept chapitres, le quatrième d'entre eux, dont l'unique objet est intitulé « du processus électoral », ne se situent-ils pas au cœur de celui-ci ? Sans que l'on ne soit devin, ce positionnement permet de comprendre, dans une certaine mesure, que les dispositions qui le précèdent et celles qui le succèdent, ne visent toutes qu'à lui assurer l'effectivité.

3.1. La refonte totale du fichier électoral et l'évaluation, au moins une fois tous les deux mois, de

²¹ Loi Organique n°13/012 du 19 avril 2013 modifiant et complétant la Loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante, article 9, al.1, point 1.

l'opération d'enrôlement des électeurs.

Cette exigence de l'APGI n'avait aucune incidence majeure sur le travail de la CENI dans la mesure où elle est venue renforcer le choix stratégique opéré auparavant par la CENI reconfortée plus tard, à tort ou à raison, par les recommandations du rapport de l'audit du fichier électoral de l'époque qu'elle avait sollicité de l'OIF²² et dont elle choisit d'autorité la refonte totale du fichier électoral parmi les nombreuses options qui lui avaient été présentées²³.

En outre des conclusions et recommandations formulées par l'OIF²⁴ à l'issue de l'audit, notamment la suppression des doublons et des personnes décé-

²² L'OIF avait constaté dans son rapport d'audit que les opérations de fiabilisations n'offraient pas les « garanties d'un fichier électoral épuré et conforme aux normes en vigueur ». Lire, pour plus de développements, OIF, *Mission d'audit du fichier électoral en République Démocratique du Congo, Rapport*, p.21.

²³ Les experts du Consortium pour le Renforcement des élections et le processus politique (CEPPS) examinant les questions relatives à l'inscription des électeurs et aux préparatifs électoraux avaient présentés trois options chacune avec ses avantages et ses inconvénients : utilisation des listes existantes (fichier de 2011), réalisation d'une mise à jour partielle des listes existantes en y intégrant les nouveaux majeurs, révision complète des listes électorales. Cfr. CEPPS, Appui au processus électoral en RDC, Rapport d'évaluation, 18 juillet 2016, pp. 28-31 ; Lire aussi, OIF, Idem.

²⁴ OIF, *op. cit.*, pp. 20-22.

dées ainsi que l'insertion de nouveaux majeurs pour l'inclusivité du fichier électoral²⁵, la CENI avait évoqué plusieurs autres raisons, non moins pertinentes, pour justifier son option stratégique de procéder à la refonte totale du fichier électoral :

- Le nouveau démembrement administratif du pays partant de 11 à 26 provinces et ayant entraîné une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales ;
- La nécessité de la prise en compte des changements d'adresses intervenus depuis l'enrôlement de 2011 à la suite des déplacements des populations ;
- La nécessité de constituer un fichier électoral actualisé et fiable et ce, malgré la non moins coûteuse opération de fiabilisation du fichier électoral qu'elle avait effectuée en 2015 ;
- La nécessité d'éviter la production parallèle des cartes d'électeurs grâce aux kits d'enrôlement volés et dont les détenteurs ne seront pas repris dans le fichier électoral ;
- La nécessité d'enrôler les congolais résidant à l'étranger tel qu'exigé par la nouvelle loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs et les déplacés internes et externes qui n'ont pas perdu leurs droits civiques ;
- La nécessité d'enrôler et/ou réintégrer « les

omis », une catégorie constituée d'électeurs disposant de leurs cartes d'électeurs mais dont les noms ne sont pas repris sur les listes électorales.

En perspective de cette opération de révision du fichier électoral, la CENI procéda, du 26 juin au 17 juillet, à l'identification et au recrutement du personnel opérationnel sur toute l'étendue du territoire nationale²⁶, au lancement d'un Avis d'Appel d'offre international pour la fourniture des kits d'enrôlement des électeurs, des cartes d'électeurs et des sources d'énergie pour la révision du fichier électoral, avant les opérations proprement dites organisées en deux phases précédées d'une phase dite pilote, selon des aires opérationnelles prédéfinies²⁷ à savoir les aires opérationnelles 1 et 2 d'une part, et les aires opérationnelles 3 et 4 de l'autre.

Il est à noter que les opérations dans la phase 1 concernant les aires opérationnelles 1 et 2 n'ont

²⁶ Communiqué de presse n°014/CENI-RDC/16

²⁷ La Phase pilote, entamée dès le 31 juillet 2016 avait concerné la seule province du Nord Ubangi.

La première phase a couvert les aires opérationnelles 1 et 2 constituées de 12 provinces suivantes : Sud Ubangi, Tshuapa, Mongala, Equateur, Haut Katanga, Haut Lomami, Lualaba, Tanganyika, Sud Kivu, Nord Kivu, Maniema et Ituri. La seconde phase a été lancée à partir du 30 Avril 2017 et a concerné les aires opérationnelles 3 et 4 couvrant les provinces suivantes : Bas Uélé, haut Uélé, Tshopo, Kasai, Kasai central, Kasai Oriental, Lomami, Sankuru, Kwango, Kwilu, Mai-Ndombe, Kongo Central ainsi que la ville province de Kinshasa.

débuté que six mois plus tard, soit précisément en date du 13 décembre 2016, sans qu'aucune explication objective n'ait été donnée par la CENI démontrant une volonté délibérée de manipulation de temps de sa part pour des raisons inavouées.

Par ailleurs, le déroulement des opérations dans les aires 3 et 4 a connu une importante perturbation à la suite de l'instabilité sécuritaire créée par le phénomène Kamuina Nsapu²⁸ dans la zone Kasai, ayant entraîné nombreuses pertes en vies humaines, des déplacements massifs des populations vers d'autres provinces et pays limitrophes comme l'Angola. Bref, la région a connu une crise humanitaire sans précédente, en marge de laquelle les installations de la CENI ont été également cible d'attaque et/ou de destruction.

Dans ces conditions, la CENI n'a pu poursuivre les opérations dans cette zone. En effet, tenant compte de la situation sécuritaire dans les provinces du Kasai Central et le Kasai ainsi que les territoires de Luilu et Kamiji dans la province de Lomami, elle avait été obligée de reporter *sine die* les opérations d'enregistrement des électeurs dans ces provinces et territoires. Elle ne les reprendra que plus tard, progressivement à partir de la date du 12 septembre 2017,

²⁸ A l'origine nom de chef coutumier dans le territoire de DIBAYA au Kasai Central qui revendiquait la reconnaissance de son autorité coutumière. Après l'assassinat de celui-ci par les forces régulières, ce nom a désigné tous les groupes armés entrés en rébellion contre l'autorité centrale et se revendiquant de lui

²⁵ *Ibidem*, p.23

sous la désignation de « Aire opérationnelle 5 » non initialement prévue dans la communication de départ.

Si cette situation désastreuse de violence peut permettre à la CENI d'expliquer le retard connu par les opérations, elle ne suffit pas, cependant, à elle seule pour justifier le temps pris par la CENI pour la mise à jour du fichier électoral, lequel a été parfois l'objet de manipulation malveillante.

Du reste, du fait des difficultés qu'a rencontré l'APGI dans sa mise en œuvre, l'évaluation de l'opération d'enrôlement²⁹ qu'il a prévue au moins une fois tous les deux mois n'a pu être faite par la CENI, laissant ainsi le déroulement de ladite opération à la merci de l'arbitraire.

3.2. L'organisation des élections en une seule séquence présidentielle, législatives nationales et provinciales au plus tard le 31 décembre 2017 et l'appréciation du temps nécessaire pour le parachèvement desdites élections ainsi que l'organisation des élections locales, municipales et urbaines en 2018.

L'APGI a prévu l'organisation des élections en une seule séquence présidentielle, législatives nationales et provinciales au plus tard le 31 décembre 2017. Cette obligation évoque déjà les délais à respecter par la CENI pour l'organisation des élections. Elle a également anticipé sur la survenance d'une

²⁹ APGI, point IV.1.

situation où ces délais ne pouvaient pas être tenus.

Cet aspect de chose semble avoir été pris en considération anticipativement par l'APGI en prévoyant la possibilité pour le CNSA, le Gouvernement et la CENI d'« *apprécier unanimement le temps nécessaire pour le parachèvement desdites élections* ». ³⁰

Cette exigence limite dans le temps l'action de la CENI, tout en prévoyant une voie de sortie au cas où les élections n'auraient pas été achevées dans le temps ainsi convenu.

Force est de constater que la CENI n'a pas attendu l'appréciation « unanime » du temps de parachèvement des élections. Elle a procédé, de manière unilatérale, à la publication d'un calendrier électoral débordant les limites de l'APGI. Les élections prévues au plus tard en décembre 2017 se tiendront désormais le 23 décembre 2018, tandis que les élections locales, municipales et urbaines initialement prévues en 2018 vont jusqu'à s'achever à la date de 25 janvier 2020³¹ sans que le CNSA ni le Gouvernement n'en ait donné le moindre avis.

L'impact que l'ensemble du processus électoral a pu encourir du fait de l'enlisement des opérations d'identification et enrôlement des électeurs a fait

³⁰ *Ibid.*, point IV.2.

³¹ Date de l'élection des Maires et Maires adjoints. Voir, Décision n°065/CENI/BUR/17 du 05 novembre 2017 portant publication du calendrier des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, ligne 127.

envoler tous les espoirs du peuple congolais sur les perspectives de voir se tenir les élections présidentielle, législatives nationales et provinciales en une seule séquence au plus tard le 31 décembre 2017.

3.3. L'obligation d'informer l'Assemblée Nationale et le CNSA ainsi que les autres parties prenantes du Processus électoral du chronogramme qui prendra en compte les opérations préélectorales et électorales.

Ayant pour objectif premier de permettre aux organes de gestion des élections (OGE) à effectuer leur planification et leurs préparatifs des opérations électorales dans les temps impartis afin de respecter leurs échéances légales ou administratives, un chronogramme informe également les parties prenantes au processus électoral des dates importantes auxquelles ils doivent remplir diverses formalités. Cet outil d'aussi grande importance est toujours nécessaire bien avant l'entame de tout processus électoral. L'absence du calendrier électoral en RDC a suscité des appels incessants des citoyens, des Missions d'observation électorale³² des partis politiques et des partenaires de la RDC vis-à-vis de la CENI. Malgré ces nombreuses interpellations la CENI a poursuivi le processus électoral sans aucun calendrier. Il a fallu at-

³² Par exemple la Synergie des Missions d'Observation Citoyenne des Elections (SYMOCEL) qui, en date du 11 septembre 2017 avait fait une déclaration et proposé un projet de calendrier.

tendre la date du 5 novembre 2017 pour assister, non sans réactions diverses des parties prenantes, à la publication du calendrier électoral. Il nous paraît non sans intérêt, dans le cadre de la présente étude, d'en évaluer les forces et faiblesses.

3.4. Quelques points forts du calendrier électoral

3.4.1. La lisibilité du processus électoral

Depuis le rejet de deux calendriers, l'un partiel et l'autre global, la CENI n'avait plus jamais voulu publier un autre calendrier au motif qu'il subirait le sort des précédents. Ainsi, depuis décembre 2015 jusqu'au 5 novembre 2017, date de la publication du calendrier électoral, le processus électoral a été géré par la CENI de manière atypique et opaque car étant sans aucun calendrier ni chronogramme connu. Entretemps, le 31 juillet 2016, elle s'est livrée à une opération d'envergure, sans que celle-ci n'ait été encadrée par un quelconque chronogramme, laissant l'opération à la merci de l'arbitraire. La publication d'un calendrier électoral régularise dès lors un processus électoral demeuré flou depuis près de deux ans, répondant ainsi à la demande citoyenne pour la crédibilisation et la transparence du processus électoral en cours. Avec la présence d'un calendrier électoral, les parties prenantes sont désormais placées dans les conditions de retracer les opérations électorales.

3.4.2. La fixité des dates des élections

Même si son agencement est encore sujet à débat, le nouveau calendrier publié fixe les dates des élections. Cette fixité claire des dates permet à toutes les parties prenantes de se préparer et de remplir les formalités nécessaires à leur participation au processus électoral à des moments utiles.

3.4.3. L'absence de référendum comme opération redoutée par les parties prenantes

Depuis 2013, les débats politiques ont été largement marqués par les craintes de révision du cadre juridique des élections, en l'occurrence de la Constitution, afin de donner la possibilité au Chef de l'Etat en exercice de se maintenir au pouvoir au-delà de son mandat constitutionnel. Ressenties aussi bien par les partis de l'opposition mais aussi et surtout par ceux de la Majorité présidentielle, les tentatives dans ce sens ont fini par entraîner la fronde de certains partis de la Majorité Présidentielle (MP) qui en redoutaient les conséquences sur la démocratie. Même s'il faut garder encore la prudence nécessaire, la publication de ce calendrier rompt désormais avec les rumeurs en ne reprenant pas le référendum parmi les opérations électorales comme mécanisme grâce auquel la MP pourrait procéder à la révision constitutionnelle.

3.5. Les faiblesses du calendrier électoral

3.5.1. Violation du cadre juridique en vigueur

Aucun processus électoral ne peut être géré sans un encadrement des règles qui en constituent le cadre juridique. En RDC, ce cadre est ambivalent. En effet, il est constitué d'une part de la Constitution et autres lois pertinentes ; et d'autre part de l'Accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016 (APGI) dit « Accord de la Saint-Sylvestre ».

- ***Du non respect de la Constitution***

L'article 73 de la Constitution dispose que le scrutin pour le Président de la République est convoqué par la CENI 90 jours avant l'expiration du mandat du Président en exercice. Dans le présent calendrier, la CENI convoque l'électorat le 23 juin 2018 pour un scrutin à tenir le 23 décembre 2018 soit 6 mois après au lieu de 3 mois. Si techniquement la question ne se pose pas, cette façon de faire démontre de la précipitation qui a marqué l'élaboration du calendrier.

- ***Du non respect de la Loi électorale***

Le calendrier électoral du 5 Novembre 2017 publié par la CENI viole gravement la Loi électorale en ce qu'il envisage la tenue des différents scrutins au-delà des délais légaux prévus notamment pour la publication des listes définitives des candidats et celles des électeurs. La non publication des listes défini-

tives des électeurs dans les délais légaux risque de désorienter, une fois de plus, les électeurs lors du scrutin.

• ***Du non respect de l'Accord du 31 décembre 2017***

Comme évoqué ci-dessus, les parties prenantes à l'APGI s'étaient accordées sur l'organisation en une seule séquence des élections présidentielle, législatives nationales et provinciales au plus tard le 31 décembre 2017. Contrairement à cette prévision, ledit calendrier prévoit la tenue des élections le 23 décembre 2018.

Si cette nouvelle date est rendue obligatoire par les contraintes le retard connu auparavant, sa fixation n'est pas de la compétence exclusive de la CENI. En effet, les parties prenantes ont convenu dans les clauses IV.2 qu'une évaluation tripartite CNSA-Gouvernement et CENI devrait évaluer pour décider du temps nécessaire au parachèvement des élections. Ce qui suppose que celles-ci avaient déjà été entamées et qu'un chronogramme y afférent serait disponible. Ce qui ne fut pas le cas.

En situant la tenue des élections présidentielle, législatives nationales et provinciales au 23 décembre 2018, avec la remise-reprise entre le Président élu et le Président sortant au 12 janvier 2019, le calendrier a davantage prolongé le mandat des institutions actuellement en fonction par le fait unilatéral de la CENI. Le fait que l'Accord ait reconnu, au point IV.2., la possibilité

pour le CNSA, le gouvernement et la CENI, d'apprécier le temps nécessaire pour le parachèvement du cycle électoral ne peut justifier cet état de fait. Dès lors, il s'avère incongrue que le temps de parachèvement du processus soit égal voire supérieur aux 12 mois convenus dans l'Accord pour la tenue de tous les scrutins.

3.5.2. Du caractère non consensuel du calendrier électoral

Alors que les points IV.2 et 3 de l'accord politique insiste sur une approche inclusive et consensuelle, il est à constater que dans le processus de l'élaboration de son calendrier, la CENI n'a pas consulté toutes les forces politiques et sociales du pays et plus spécialement celles de l'opposition.

3.5.3. Des incongruités techniques

Outre les considérations ci-dessus, il y a lieu de noter quelques incongruités techniques relevées dans ce calendrier.

En effet, le fait de ne pas intégrer dans ce calendrier la date du début réel des opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs commencées depuis le mois d'Août 2017 dans l'espace Kasai, jette des doutes sur la sincérité dudit calendrier. Ainsi, ledit calendrier situe au 3 novembre 2017 le début de la finalisation de l'identification et de l'enrôlement des électeurs dans le dernier centre d'inscription. De même, il faut relever notamment :

- l'adoption de la loi électorale en 15 jours par les deux chambres du parlement alors que son annexe relative à la répartition des sièges est renvoyée au mois d'avril 2018 avec une provision de 32 jours ;
- la publication des statistiques des électeurs par entité électorale alors que la loi électorale exige la publication séquentielle des listes provisoires et des listes définitives,
- l'audit du fichier électoral mis à jour qui se fera avant l'enrôlement des congolais de l'étranger renvoyé par ailleurs au 1 juillet 2018 jusqu'au 28 septembre 2018, après la clôture des opérations d'identification des électeurs ;
- Les activités électorales critiques sont mélangées et/ou confondues aux activités transversales ou de chevauchement en cumulant leurs différentes durées : ce qui justifie l'échéance 306 jours jusqu'au 23 décembre 2018 ;
- La CENI a cédé à la pression extérieure de réduire la durée de certaines activités critiques, en occurrence : la Réception et le traitement des candidatures des députés provinciaux qui dure en principe 20 à 30 jours au lieu de 15 prévus ; l'Impression, le conditionnement, la livraison et le déploiement du matériel sensible réduit à 40 jours au lieu de 60 requis ; L'audit du fichier électoral prévu en mai 2018 ne prend

pas en compte les données de l'enrôlement des congolais vivant à l'étranger fixé tard de juillet à septembre 2018. Le calendrier ne prévoit pas non plus la déduplication de ces données qui sont, du reste, susceptibles de fraude électorale et de contestation, etc.

- Le calendrier électoral prévoit seulement l'actualisation des candidatures de la députation provinciale de 2015 sans penser aux nouvelles candidatures éventuelles, outre la reconfiguration de l'espace politique actuelle ;
- Le calendrier électoral de la CENI n'a pas pris en compte le temps nécessaire à l'opération d'éducation civique et électorale de la population, etc.

Pour terminer, la CENI s'est contentée de mentionner les contraintes qui pèsent uniquement sur les tierces parties alors que comme pouvoir organisateur des élections, elle est la responsable de la conduite et de la bonne fin du processus électoral.

En définitive, l'examen minutieux de la nature des activités (critiques et non critiques) du calendrier électoral publié le 5 novembre 2017 fait constater la possibilité de faire chevaucher certaines activités et réduire sensiblement les délais fixés par la CENI, en vue de tenir les scrutins combinés présidentiels, législatifs et provinciaux dans un délai raisonnable de plus ou moins **7 mois** après la fin de l'opération d'identification et d'enrôlement dans le Kasai, **soit**

entre août et octobre 2018 au plus tard.

Ce gain de temps se confirmerait davantage si une option courageuse est levée en ce qui concerne l'enrôlement des congolais vivant à l'étranger. Car, cet enrôlement présage le gage d'un éventuel troisième glissement du calendrier.

Malgré ses faiblesses et incongruités techniques, ledit calendrier demeure tout de même une boussole, un outil de planification, une garantie de fixité de dates et de lisibilité du processus électoral. Il permet, sans nul doute mais avec prudence, d'affirmer que le référendum tant redouté par les citoyens n'aura plus lieu jusqu'à la tenue des élections à la date du 23 décembre 2018.

IV. EVALUATION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT PAR RAPPORT A LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD POLITIQUE GLOBAL ET INCLUSIF DU 31 DECEMBRE 2016

Dans le sixième rapport publié en aout 2017, les membres du groupe de travail ont tiré de l'Accord Politique du 31 décembre 2016 (8) obligations coulées en recommandations adressées au pouvoir exécutif au sens large, entendu, le Président de la République et le gouvernement. Il s'agit en effet de :

Pour le Président de la République :

- Veiller à la libération des prisonniers politiques et d'opinion pour la décrispation effective du climat politique, la cessation des arrestations arbitraires, des détentions illégales ainsi que l'instrumentalisation de la justice à des fins politiques ;
- Inviter le parlement à jouer pleinement son rôle pendant la période consacrée essentiellement à l'organisation des élections ;
- Faire respecter la neutralité et l'apolitisme des forces armées, de la police nationale et des services de sécurité.

Pour le Gouvernement :

- Actualiser le plan de décaissement des fonds en tenant compte du temps qui reste pour l'organisation des élections comme convenu dans l'accord politique ;
- Mobiliser et décaisser suivant le plan arrêté avec la Ceni les fonds nécessaires pour la conduite des opérations électorales ;

- Mettre à jour le décret n°05/026 du 06 mai 2005 portant Plan de sécurisation du processus électoral et doter le comité de pilotage des moyens conséquents pour mieux remplir sa mission ;
- Exécuter sans délai les mesures de décrispation politique, notamment en annulant les arrêtés ayant favorisé le dédoublement des partis politiques et décourager toute mesure tendant à cette fin ;
- S'abstenir d'instrumentaliser à des fins politiques l'Administration publique, les cours et tribunaux, l'armée, la police nationale et les autres services de sécurité.

Plus d'une année après la signature de l'Accord de la Saint-Sylvestre, ces recommandations/obligations ne semblent pas connaître un début d'exécution.

4.1. Mise en œuvre des obligations du gouvernement concernant le processus électoral

Dans le 6^{ème} rapport, les organisations membres du groupe de travail ont identifié cinq (5) obligations coulées en recommandations formulées à l'intention du gouvernement et susceptibles de favoriser la tenue des élections dans le délai imparti par l'accord. Ces obligations sont : (i) Actualiser le plan de décaissement et Mobiliser les fonds nécessaires à la conduite des opérations électorales en

tenant compte du délai imparti pour l'organisation des élections comme convenu dans l'accord politique, (ii) Neutraliser les groupes armés actifs sur le territoire national, (iii) Mettre à jour le décret n°05/026 du 06 mai 2005 portant plan de sécurisation du processus électoral et doter le comité de pilotage des moyens conséquents pour mieux remplir sa mission, (iv) Exécuter sans délai les mesures de décrispation politique, notamment en annulant les arrêtés ayant favorisé le dédoublement des partis politiques et décourager toute mesure tendant à cette fin et (v) S'abstenir d'instrumentaliser à des fins politiques l'Administration publique, les cours et tribunaux, l'armée, la police nationale et les autres services de sécurité.

Plus d'une année après la signature de l'Accord de la Saint-Sylvestre, ces recommandations/obligations ne semblent pas connaître un début d'exécution.

4.2. Actualisation du plan de décaissement et mobiliser les fonds nécessaires à la conduite des opérations électorales en tenant compte du délai imparti pour l'organisation des élections comme convenu dans l'accord

Censé découler de l'exécution des lois des finances pour les exercices 2017 et 2018, l'actualisation du plan de décaissement des fonds pour que les élections se tiennent dans le délai convenu n'a pas été une priorité pour

le Gouvernement. En se fondant, d'une part sur les conclusions de deux évaluations faites par le CNSA et, d'autre part, sur le processus électoral avec les contraintes avancées par la Commission Electorale pour espérer la tenue des élections même en décembre 2018, au regard des prévisions budgétaires de l'exercice 2018, arrêtées à environ 500.000.000 de dollars américains par rapport aux besoins exprimés par la CENI, évalué à plus d'un milliard de dollars, se livrer à un exercice d'élaborer, mieux d'actualiser un plan de décaissement des fonds en faveur du processus électoral mettrait cruellement à nu le déficit du gouvernement à se doter des moyens de sa politique.

En effet, confronté à la fronde sociale née de l'économie désarticulée en partie justifiée par la chute du cours des matières premières, principale source de financement budgétaire, la gestion des finances publiques est affectée par la rupture de coopération avec les institutions financières internationales, d'une part ; et, par la désarticulation de la chaîne des priorités fondée en partie sur le coulage des recettes publiques consécutif à la gestion catastrophique de la chose publique et des scandales financiers dénoncés par plusieurs rapports indépendants³³, d'autre part.

C'est dans le même ordre que le gouvernement devrait entreprendre des initiatives pour mobiliser les fonds nécessaires à la conduite des opérations électorales. Mais, il se dégage de l'analyse, d'une part, du climat des relations entre la RDC et ses

³³ Panama papiers, Bloomberg, etc.

partenaires au développement tant au niveau bilatéral que multilatéral, une tendance à la soumission des appuis aux signaux forts et des garanties se rapportant au respect des droits de l'homme, à la décrispation de l'environnement politique et à l'exercice effectif des libertés fondamentales, notamment la liberté des manifestations, de réunion, d'association et d'opinion.

En particulier, dans leur communiqué conjoint du 22 novembre 2017, quatre organisations³⁴ garantes de processus de sortie de crise demandent avec insistance au gouvernement :

« Ensure the required political space throughout the country, including freedom of peaceful assembly and equitable access to state media, and fully and effectively implement the confidence building measures as stipulated in the 31 december 2016 Agreement, ».

D'autre part, la mobilisation des ressources financières internes est impactée par les contradictions auxquelles se livrent les membres du gouvernement. En effet, sous prétexte d'améliorer le climat des affaires, le premier ministre a décidé de suspendre toute mission de contrôle à effectuer par les régies financières auprès des opérateurs écono-

³⁴ Nations Unies (ONU), Union Africaine (UA), Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) et Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC)

miques³⁵. Pourtant, le contrôle est l'un des mécanismes pour s'assurer que les différents assujettis se sont acquittés de leurs obligations fiscales pour financer le budget de l'Etat. Cette mesure prise par le premier ministre a été désapprouvée par le Ministre des Finances qui, dans une correspondance³⁶, n'a pas manqué de fustiger et dénoncer la décision ainsi prise.

4.3. Neutraliser les groupes armés actifs sur le territoire national

Le sixième rapport le groupe de travail a noté que l'environnement sécuritaire est l'un des fondamentaux pour le bon déroulement du processus électoral et la tenue des élections dans un climat apaisé et sécurisé. Force est malheureusement de constater que cette condition est loin d'être remplie. En effet, le rapport notait que la RDC présente un cas atypique sur la question de sécurité électorale, à cause, d'une part, de moindres avancées dans le processus de réforme du secteur de sécurité et de justice et ce, suite parfois à l'intrusion des forces de sécurité dans le processus électoral, et, d'autre part, à la persistance de l'activisme des groupes armés dans plusieurs entités, agglomérations, territoires et provinces aussi à l'Est que dans le centre du pays.

³⁵ Lettre n° CAB/PM/CLIMAT/JAL/2017/1838 du 04 octobre 2017 portant suspension des missions de contrôle intempêtif.

³⁶ Lettre n° CAB/MIN/FINANCES/JUR/MAM/2017/4042 du 07 octobre 2017 émettant les inquiétudes sur la capacité de mobilisation des ressources publiques par les régies financières.

La faible performance dans la conduite des opérations « Soko-la I & II » pour la neutralisation des groupes armés nationaux et étrangers actifs dans la partie orientale³⁷, la résurgence de l'insécurité dans les provinces du Kasai avec le phénomène « Kamwina Nsapu » et le conflit communautaire dans la province de Tanganyika, opposant les communautés pygmées et bantous traduisent la fragilité des forces de sécurité congolaises et le déficit pour le gouvernement de se doter d'une politique publique ou programme structuré, coordonnée et adapté aux défis que présente la persistance de l'activisme des groupes armés et la résurgence des divers foyers de tensions ou conflit à travers le pays.

Cet état d'insécurité quasi généralisé ou de belligérance permanente peut conduire à la conclusion de l'accommodation de la gouvernance à l'état de la belligérance, mieux à se fonder sur la précarité de l'environnement sécuritaire pour justifier le report continu de la tenue des élections, à défaut de retarder le plus possible le déroulement des opérations pré-électorales. Dans ce contexte, d'aucun n'hésitent d'affirmer que le maintien de l'état de belligérance serait l'un des piliers de la stratégie graduelle de retarder la tenue des élections, à défaut d'obtenir la remise en cause totale ou partielle de l'ordre constitutionnel et institutionnel issu du pacte républicain convenu à Sun City aux termes de l'accord global et inclusif.

³⁷ Provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu, du Maniema et de l'Ituri

4.4. Mettre à jour le décret n°05/026 du 06 mai 2005 portant plan de sécurisation du processus électoral et doter le comité de pilotage des moyens conséquents pour mieux remplir sa mission

La mise en place d'un cadre spécifique de sécurisation du processus électoral était dictée par le contexte de sortie de crise sous régime dit de « 1+4 ». En effet, affectée par la présence des divers groupes armés liés d'une part aux composantes et entités belligérantes suite à la guerre qui avait déchiré le pays entre 2003-2006 et, d'autre part, à l'existence de multitudes des milices actives dans le pays, il avait été envisagé l'élaboration d'un plan de sécurisation de premières élections pluralistes ce, en attendant le parachèvement du processus de la formation d'une nouvelle armée structurée et intégrée, mieux le parachèvement du processus de la réforme du secteur de sécurité. Malheureusement, les faibles avancées dans ce processus sont en partie justifiées par les controverses sur les approches ou plans de réforme entreprises depuis le lancement de la formation de la nouvelle armée nationale, structurée et intégrée.

L'environnement politico-sécuritaire actuel semble similaire au contexte sociopolitique qui avait justifié la mise en place d'un plan spécifique du processus électoral. En effet, plombé par un environnement sociopolitique très mouvementé justifié en partie par des contestations propres à tout processus électoral, d'une part, et, par

l'activisme de plus à plus menaçant des groupes armés face à la faible performance dans la conduite des opérations militaires, le processus électoral présente des forts risques de conduire à des violences. Et, bien que repris parmi les obligations essentielles pour améliorer l'environnement de sécurité électorale, l'actualisation de ce décret paraît être le cadet des soucis pour le gouvernement ; car, dans les deux réunions successives du Conseil des Ministres tenues respectivement le 14 et 17 novembre 2017, aucune mention n'a été faite sur ce texte. Pourtant, le gouvernement avait eu à adopter entre autre le projet de la loi électorale, le projet d'ordonnance sur le STAREC³⁸ et le projet de la loi des finances pour l'exercice 2018.

4.5. L'exécution sans délai les mesures de décrispation politique, notamment en annulant les arrêtés ayant favorisé le dédoublement des partis politiques et décourager toute mesure tendant à cette fin

Un environnement sécurisé et un climat apaisé indispensables pour la tenue des élections libres et démocratiques, supposent les mesures de décrispation politique telles que l'annulation des arrêtés ayant favorisé le dédoublement de certains partis politiques, la cessation de poursuites judiciaires contre les opposants et les acteurs de la société civile et le libre exercice des libertés fondamentales, en particulier les libertés de manifester,

³⁸ Programme National de Stabilisation et de Reconstruction

d'expression et de réunion ou association.

Malheureusement, la situation ne fait que s'empirer et les quelques décisions prises l'ont été, soit à l'égard des personnes bien qu'éligibles sur base des mesures d'amnistie ou de grâce décidées précédemment mais exécutées de manière discriminatoire, mais sans incidence majeure sur la crispation de l'environnement sociopolitique et sécuritaire lié au processus électoral ; soit alors accordées aux personnes acquises à la cause et prêtes à jouer le jeu du camp au pouvoir. Systématiquement, il s'installe dans le pays un régime de répression excessive et brutale de toute voix discordante, particulièrement à l'encontre des acteurs de la société civile et des militants des mouvements pro-démocratie (Lucha, Filimbi, Eccha, etc.), des militants des droits de l'homme et de membres de certains partis politiques, essentiellement appartenant à la coalition « *Rassemblement des forces politiques sociales de la RDC acquises au changement* » conduite par le duo Félix Tshisekedi-Pierre Lumbi.

Ainsi, plusieurs membres de la société civile se sont vus condamnés à des lourdes peines privatives de libertés (douze mois de prison ferme) pour avoir simplement exigé la publication du calendrier électoral³⁹,

³⁹ Jugement rendu par le tribunal de paix de Lubumbashi-Katuba le 20 novembre 2017 dans l'affaire inscrite sous le R.P1304/R9096 opposant le ministère public à Me Timothée Mbuya pour : « *Participation à une*

pourtant essentiel pour, non seulement, crédibiliser le processus électoral mais aussi, pour permettre aux parties prenantes de se préparer en fonction des échéances connues.

De même en ce qui concerne le dédoublement les partis politiques, alors que l'Accord du 31 décembre 2016 précise clairement les arrêtés à annuler, le gouvernement, puis le CNSA, a refusé d'appliquer la disposition de l'Accord et renvoyant les parties concernées devant les juridictions, comme s'il s'agissait d'un conflit lié à l'interprétation des statuts des partis politiques ou survenus entre membres d'un même parti politique. C'est dans la même lancée que le gouvernement se refuse de vider la question des cas qualifiés d'emblématiques par les parties prenantes à l'Accord pour lesquels l'on tient à la fameuse commission des juges (magistrats) alors qu'il s'agissait d'un cas laissé à la médiation de la CENCO.

Par ailleurs, sous le fallacieux motif de maintien de l'ordre public, de sécurité ou d'une menace supposée ou réelle qui émanerait des manifestants ou d'une milice, les autorités urbaines, municipales et locales interdisent systématiquement toute manifestation, quelle soit politique, sociale, voire culturelle et ce, contrairement au régime d'information instauré par la Constitution et, en dépit des appels venant des partenaires au développement de la RDC, y

marche anarchique et incitation à la désobéissance civile ».

compris les garants de l'accord-cadre signé à Addis-Abeba.

Dans cet environnement de répression qui traduit un recul des avancées enregistrées sur le plan de la démocratisation du pays, il y a de fortes craintes de la radicalisation dans les positions des parties prenantes, ce qui ouvrirait la voie à des violences dans le déroulement du processus électoral. Le gouvernement ferait donc œuvre utile de s'acquitter des obligations lui incombant aux termes de l'Accord en prenant, notamment des mesures de décrispation convenues que de se livrer à des pratiques propres à l'instauration d'un régime autocratique et dictatorial.

Pour lever toute équivoque et espérer la mise en œuvre des mesures de décrispation, les organisations membres du groupe de travail sont d'avis que la première mesure susceptible de décriper l'environnement sociopolitique découlerait de la déclaration publique faite par le Président Joseph Kabila de ne pas briguer un nouveau mandat, mieux de ne pas se porter candidat lors de la prochaine élection présidentielle, à défaut de se retirer du pouvoir ou de laisser le processus électoral se dérouler sans entraves. Pareille déclaration faite selon les règles de l'art contribuerait avantageusement à l'apaisement et constituerait un déclic pour la mise en œuvre rapide et efficiente des autres mesures de décrispations envisagées dans le cadre de l'accord du 31 décembre 2016.

4.6. L'abstenir d'instrumentaliser à des fins politiques l'administration publique, les cours et tribunaux, l'armée, la police nationale et les autres services de sécurité

Le mode d'implication des forces de sécurité, entendue armée, police et services de sécurité, ainsi que l'administration publique et du pouvoir judiciaire dans le processus électoral et de leur performance dans l'exécution des missions dévolues à chaque organisme ou institution, peuvent constituer l'une des sources possibles d'insécurité et/ou de la paix lors des élections ou pendant le déroulement du processus électoral. Ce mode d'implication comme cette performance dans la conduite de leurs missions découle des relations que ces organismes ou institutions entretiennent avec le gouvernement.

En recommandant, dans le sixième rapport, au gouvernement de s'abstenir de toute instrumentalisation de l'administration publique, du pouvoir judiciaire et des organes de sécurité (armée, police et services de sécurité), les organisations membres du groupe de travail se fondant sur divers rapports d'observation étaient d'avis que l'une des causes de la crispation de l'environnement sociopolitique dans le pays découlait de l'intrusion prononcée, intempestive que brutale essentiellement des forces de sécurité que les cours et tribunaux et de l'administration publique dans la conduite du processus électoral et ce, sur instigation ou instruction du gouvernement.

La mauvaise performance dans la conduite des missions dévolues à ces organismes ou institutions, dictée parfois par le fait de leur instrumentalisation par l'exécutif (gouvernement), est à la base du déficit de confiance ou de la méfiance dans le chef des autres parties prenantes vis-à-vis des forces de sécurité, de l'administration publique et du pouvoir judiciaire et, partant, affecte leur crédibilité dans l'ensemble de l'opinion publique, en particulier en ce qui concerne la conduite du processus électoral.

Au-delà du mode de participation ou de l'implication et du degré de performance des forces de sécurité, de l'administration publique et du pouvoir judiciaire dans la crispation du processus électoral, tous les autres acteurs adoptent un comportement conséquent à la mesure de la menace, à telle enseigne que ces organismes ou institutions ne constituent plus la seule source potentielle des violences électorales mais plutôt l'ensemble des acteurs qu'il s'agisse des citoyens ordinaires, des parlementaires, des membres du gouvernement, des partis politiques ou des candidats, des médias et des acteurs de la société civile.

C'est ainsi que, pendant la période des élections, les désaccords dont certains finissent par déboucher sur la violence et l'insécurité apparaissent soit en amont du processus électoral, parce que l'une ou l'autre partie prenante, y compris les forces de sécurité, l'Administration publique, le pouvoir judiciaire et les autres acteurs ne sont pas d'accord sur les règles qui doi-

vent le régir ou sur les modalités de l'organisation des élections, soit en aval, parce que les candidats malheureux considèrent que les résultats proclamés ne reflètent pas la volonté des électeurs.

Cependant, s'il peut être généralement admis à ces jours que les élections ne sont pas par essence elles-mêmes une source d'insécurité et de conflit, l'on ne doit nullement perdre de vue que cette assertion ne peut se justifier que lorsque les élections sont bien gérées, c'est-à-dire qu'elles ont été tenues ou organisées à l'issue d'un processus électoral conduit de manière transparente, équitable, démocratique, ouverte à toutes les tendances et sans entraves à l'exercice des libertés fondamentales. Dans ce cas, les élections peuvent contribuer à prévenir les conflits, à arbitrer entre les différentes conceptions de la gestion des affaires de la cité et même à servir de soupape de sûreté dans toute démocratie représentative digne de ce nom.

Mais, il arrive que des actions de nature à créer ou à accroître l'insécurité ou simplement à créer un environnement très hostile au déroulement du processus électoral et la bonne tenue des élections soient entreprises par différentes parties prenantes et, particulièrement les organes ayant une certaine emprise sur la conduite dudit processus. Ou que rien ne soit fait pour empêcher la perpétration des actes répréhensibles, les contrôler et, éventuellement, les enrayer. Dans ces conditions, l'on ne peut nullement espérer à un processus électoral crédible,

ni à la paix au point de remettre en cause l'ensemble du système démocratique dans le pays.

Ces actions peuvent se manifester à travers notamment les restrictions à l'exercice des libertés fondamentales, telle que la liberté de manifester, de réunion, d'association, de mouvement, etc., la disqualification de certains candidats, partis ou regroupements politiques, à des poursuites judiciaires à connotations politiques, à des procédures administratives ou fiscales à l'encontre des adversaires politiques, à l'utilisation des organismes ou personnel publics à des fins politiques, à des contentieux électoraux interminables, à des répressions ou atrocités de toutes sortes à l'encontre de toute voix discordante, au recours excessif et disproportionné à la force, etc. Les conséquences de pareilles actions peuvent conduire carrément à l'abandon de tout processus démocratique enclenché dans le pays, voire à l'élection des autorités illégitimes ou illégales, à une instabilité politique et institutionnelle ou, pire, à la guerre civile, conflit ou violences électorales.

Les organisations membres du Groupe de Travail sont d'avis que la crispation de l'environnement sociopolitique actuel dans le pays résulte de la combinaison de tous ces éléments et contre lesquels les participants aux pourparlers conduits par la CENCO avaient pensé utile et urgent de vider avant d'envisager ou entrevoir la bonne tenue des élections, mieux le bon déroulement du processus électoral. Malheureusement, rien de tel n'est à ces jours entrepris.

En effet, outre que le gouvernement éprouve d'énormes difficultés d'honorer ses engagements concernant la décrispation, notamment l'annulation des arrêtés ministériels à la base du dédoublement de certains partis politiques, les sources proches du ministère de l'intérieur renseignent par exemple que le parti politique « Mouvement Social pour le Renouveau », MSR en sigle, repris sur la liste à transmettre à la CENI, est celui dont l'accord a expressément demandé son annulation. Pareil comportement, loin de contribuer à la décrispation risque d'ouvrir la voie à des violences.

D'autre part, le Secrétaire Général de l'UDPS, Monsieur Jean Marc Kabund s'est vu refuser la sortie du pays et son passeport lui a été retiré par les agents de la Direction Générale de Migrations (DGM) alors qu'il s'apprêtait à prendre son vol à l'aéroport international de Ndjili (Kinshasa) pour Lisbonne où il devrait participer à la session de l'International socialiste, dont l'UDPS est membre. Par ailleurs et en dépit des conclusions de la commission des Evêques sur les cas emblématiques envisagés dans le cadre de l'accord, rien de concret n'a été entrepris par le gouvernement pour mettre fin aux menaces d'arrestation contre l'opposant Moïse Katumbi. Par contre, il ressort des conclusions de la réunion d'évaluation, gouvernement-comité de suivi et commission électorale, que l'exécutif congolais privilégie plus l'exécution du jugement rendu, pourtant décrié à différents niveaux, ou à défaut de s'en référer à la commission des magistrats.

Plusieurs autres acteurs de l'opposition comme de la société civile et mouvements pro-démocratie continuent à croupir dans des cachots ou prisons à cause de leurs opinions ou pour avoir tenté d'exiger l'application de l'une ou l'autre obligation souscrite aux termes de l'accord. Les manifestations publiques, à défaut d'être systématiquement interdites⁴⁰, sont violemment dispersées par les forces de l'ordre et ce, de manière disproportionnée, les auteurs atrocement arrêtés avant de se voir condamnés à l'issue des procédures judiciaires expéditives et parfois iniques.

Cette attitude de l'administration et du service de sécurité, loin de contribuer utilement à l'apaisement, sont susceptibles de faire gripper le processus électoral et, partant, l'ensemble du processus démocratique dans le pays. C'est pourquoi, le gouvernement ferait œuvre utile de s'abstenir de tout acte ou comportement de nature à conduire la police, l'armée, les services de sécurité et de l'administration publique à entreprendre des actions contraires à leurs missions.

⁴⁰ Arrêté urbain n°3073/04/2017 du 23 novembre 2017 portant mesures d'interdiction de Manifestations publiques dans le Ville de Kananga, Compte rendu du conseil des ministres du gouvernement provincial de Kinshasa n°005/ORD/MIN.E.E.G./T.O.K/2017 du 24 novembre 2017, lettre n°1407/BUR-Maire/Lille/L'shi/2017 du 28 novembre 2017 du Maire de la Ville de Lubumbashi se fondant sur la réunion hebdomadaire du conseil urbain de sécurité du 27 novembre 2017 pour motif non élucidé de la marche.

LE PARLEMENT : PRIORITES INVERSEES !

L'Assemblée nationale et le Sénat figurent parmi les institutions à mandat électif maintenues en fonction par l'Accord politique global du 31 décembre 2016⁴¹, pour la période de transition au-delà de la durée de la législature⁴². Ainsi, à défaut de la légitimité démocratique venant des urnes et qui qualifierait toute autorité publique à poser les actes au nom du peuple, les attributions du Parlement ont été, aux termes de l'Accord politique susmentionné, réduites à l'objectif principal de la transition, à savoir : assurer la continuité de l'Etat et contribuer à la tenue des élections avant le 31 décembre 2017⁴³.

Il s'ensuit que la mission principale du Parlement était d'accompagner le Gouvernement et la Commission Electorale Nationale et indépendante à mettre en œuvre intégralement et efficacement l'Accord politique afin d'aboutir à l'organisation des élections dans le délai convenu en vue du retour à l'ordre constitutionnel normal.

Le rôle joué du Parlement dans la mise en œuvre de l'Accord peut être apprécié à deux volets : dans sa mission de voter les

lois et dans sa prérogative de contrôler le Gouvernement et les services publics de l'Etat, dont la CENI : Qu'est-ce que les deux chambres du Parlement ont pu réaliser durant période de transition et qu'est-ce qu'ils n'ont pu faire pour une mise en œuvre intégrale et efficace de l'Accord ?

5.1. Dans sa mission de voter les lois

Si la mission de voter les lois est l'apanage de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'initiative de lois peut provenir d'un député ou d'un sénateur (proposition de loi) ou du Gouvernement de la République (projet de loi).

Aux termes de l'Accord politique du 31 décembre 2016, les parties prenantes reconnaissent au Parlement sa mission traditionnelle de légiférer mais lui enjoignent comme « agendas législatifs prioritaires, le bloc législatif relatif aux élections et les mesures de décrispation politique »⁴⁴.

Figurent parmi le bloc législatif relatif nécessaire pour l'organisation en une seule séquence des élections présidentielle, législatives nationales et provinciales, les lois suivantes :

- La loi électorale qui devait être amendée pour faire sauter tout obstacle juridique à la tenue des élections, particulièrement, son article 115 issu de la

réforme tant décriée de janvier 2015, afin de remplacer le poids démographique par le nombre d'enrôlés comme critère de répartition des sièges entre circonscriptions électorales;

- La loi sur la répartition des sièges entre différentes circonscriptions électorales au *pro rata* du nombre d'enrôlés;
- La loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral (CNSA), ce nouvel organe d'appui à la démocratie créé aux termes de l'Accord politique du 31 décembre 2016⁴⁵ ;
- La loi des finances 2017 qui n'a pas été votée à la session d'octobre 2016, le pays fonctionnant au moyennant sur base des crédits provisoires.

Cependant, force est de constater que lors de la session parlementaire de mars 2017, le vote de ces lois se rapportant aux élections, pourtant déclarées prioritaires par l'Accord politique, n'a pas constitué une priorité pour les parlementaires qui, pour la plupart, préfèrent se complaire dans le « glissement » de leur mandat avec tous les émoluments et avantages plutôt que de mettre en jeu leur mandat lors des élections sans aucune garantie d'être réélu.

⁴¹ Chapitre II, point III.2.2. de l'Accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016.

⁴² Rappelons que faute d'élections provinciales en 2011, les Sénateurs sont hors mandat depuis 2012 ; tandis que le mandat des députés nationaux élus en 2011 est arrivé à terme février 2017.

⁴³ Chapitre II, point III.1.1. et III.2.2. de l'Accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016.

⁴⁴ Chapitre II, point III.2.2. de l'Accord Politique Global et Inclusif du 31 décembre 2016.

⁴⁵ Chapitre VI de l'Accord Politique Global et Inclusif du 31 décembre 2016.

Ceci est d'autant vrai le vote de ces lois liées au processus électoral pourtant déclarées prioritaires dans l'Accord politique n'avait même été à l'ordre de jour ni de l'Assemblée Nationale ni du Sénat de mars 2017 lors de la session parlementaire qui s'est clôturée le 15 mai 2017. S'il est vrai que la loi sur la répartition des sièges était liée aux opérations enrôlement des électeurs, tandis que la loi sur le CNSA dépendant de la signature de l'arrangement particulier dont la signature tirait en longueur, tel n'était pas le cas de loi électorale qui pouvait déjà faire des aménagements nécessaires pour permettre la tenue des élections.

Par contre, le Parlement a servi de caisse d'enregistrement de la politique de restriction du Gouvernement de transition, sans légitimité ni mandat du peuple, en déclarant recevables les projets de lois tendant à remettre en cause les acquis de la longue lutte du peuple congolais pour la démocratie et l'Etat et destinés à servir de bases juridiques à des mesures de répression de toute contestation des agendas politiques⁴⁶.

C'est dans cette vaine qu'il convient de situer entre autres les réformes initiées par le Gouvernement et qui sont en examen au Parlement notamment:

- Le projet de loi de révision de la loi organique sur l'organisation et fonction-

⁴⁶ Lire dans ce sens, la Déclaration de la Société civile de la RDC, « *L'avenir de la démocratie mis en danger en République Démocratique du Congo* », Kinshasa, 11 décembre 2017.

nement de la Cour Constitutionnelle ;

- Le Projet de loi modifiant et complétant la Loi n°004/2001 du 20 juillet 2001 sur les Associations Sans But Lucratif (ASBL) et les Etablissements d'Utilité Publique ;
- Le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme ;

C'est plutôt au cours de la session parlementaire de septembre 2017, à trois mois de la fin de la période de la transition, que le Parlement a finalement voté la loi sur le CNSA qui est envoyée au Sénat pour une seconde lecture. Au cours de la même session de septembre, après plusieurs atermoiements, le Parlement a finalement adopté le projet de loi modifiant la loi électorale en cautionnant les innovations controversées y insérées par un gouvernement de transition, en l'occurrence l'introduction du seuil électoral et l'augmentation de la caution⁴⁷.

Si le projet de loi modifiant et complétant électorale et la proposition de la loi organique sur le CNSA ont été adoptées par les chambres du Parlement lors de la session de septembre clôturée le 15 décembre 2017, la loi sur la répartition des sièges, tribunaire de fin des opérations d'enrôlement au Kasai et du toilettage du fichier électoral,

⁴⁷ Le Projet de loi a été adopté dans des termes non identiques par les deux Chambres du Parlement. Après la persistance de la divergence au niveau de la Commission paritaire du Sénat et de l'Assemblée nationale, c'est la version de l'Assemblée qui prime conformément à l'article 135 al.4 de la Constitution.

reste en souffrance. Si l'on s'en tient au calendrier électoral de la Commission Electorale Nationale Indépendante⁴⁸, l'adoption de cette dernière loi ne pourra intervenir qu'à la session de mars 2018.

Aussi faudrait noter l'adoption par le Parlement le 14 décembre 2017 de la loi des finances 2018 qui prévoit pour l'organisation des élections une enveloppe de l'équivalent en Francs congolais de la somme 619 millions de dollars, dont 532 millions pour la CENI.⁴⁹

5.2. Dans sa mission de contrôler le Gouvernement et les services publics

Aux termes de l'Accord politique du 31 décembre 2016, le Parlement garde ses prérogatives constitutionnelles, y compris son pouvoir traditionnel de contrôler le Gouvernement et services public de l'Etat. Ce contrôle s'effectue par plusieurs moyens : la question orale ou écrite avec débat, l'interpellation, la commission d'enquête et peut aboutir à des sanctions, notamment la motion de censure ou de défiance contre le gouvernement ou l'un de ses membres⁵⁰.

Aux termes de l'Accord politique, l'une des recommandations faites au Parlement par les parties prenantes était justement

⁴⁸ Décision n°065/Ceni/Bur/17 du 05 novembre 2017 portant publication du calendrier des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.

⁴⁹ Rapport du secrétaire Général de l'ONU

⁵⁰ Articles 138, 146 et 147 de la constitution.

d'exercer trimestriellement le contrôle sur l'utilisation des ressources budgétaires mises à la disposition de la CENI⁵¹. Mais force est de constater que durant les deux sessions parlementaires de mars et de septembre 2017, aucune interpellation du Parlement n'a été adressée aux dirigeants de la CENI qui n'ont même pas daigné publier calendrier électoral conformément à l'Accord politique⁵².

De même la loi de réédition des comptes pour l'exercice budgétaire 2016 qui est un moyen par excellence de contrôler l'exécution du budgetaire a été votée par le Parlement le 14 décembre 2017 sans que la lumière soit faite sur les soupçons persistantes de détournement des fonds qui étaient alloués à l'organisation des élections dans la loi budgétaire de 2016⁵³.

De même, lors de ces sessions parlementaires de mars et septembre 2017, aucune question ou interpellation n'a été adressée au Gouvernement sur l'exécution des mesures de décrispation politiques prévues par l'Accord en faveur de certains acteurs politiques arrêtés

ou poursuivis et qui n'ont pas été exécutées jusqu'à ce jour.

De ce qui précède, il s'avère que le Parlement n'a pas véritablement joué son rôle pour la mise œuvre rapide de l'Accord politique tant dans sa mission de légiférer que celle de contrôler le gouvernement qui avait en charge le financement des élections et de la CENI qui devait programmer l'organisation des élections au plus tard le 31 décembre 2017. Les élections n'ont pas été la priorité des parlementaires qui semblent se contenter du glissement de leur mandat.

⁵¹ IV.4. de l'Accord Politique Global et Inclusif du 31 décembre 2016.

⁵² Ce n'est que le 05 novembre 2017, soit à un mois de la fin de la période de transition que la CENI vient de publier le calendrier électoral, renvoyant la tenue des élections présidentielle, législatives nationales et provinciales au 23 décembre 2018.

⁵³

<https://www.radiokapi.net/2017/12/15/actualite/politique/rdc-le-senat-vote-le-budget-2018-et-la-loi-de-reddition-de-comptes>.

VI. LA RESPONSABILITÉ DE LA SOCIÉTÉ CIVILE FACE À L'ÉCHEC DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE LA SAINT-SYLVESTRE DE 2016

Depuis novembre 2016, la population de la RDC attend d'exercer un de ses droits fondamentaux à savoir le droit d'un peuple à l'autodétermination: droit imprescriptible et inaliénable de déterminer son statut politique et assurer son développement économique et social selon la voie qu'il a choisie⁵⁴.

Les élections prévues à date fixée par la constitution n'ont pas pu être organisées. A cet effet, les différents acteurs [Gouvernement et ses services, les partis politiques de la mouvance présidentielle et de l'opposition politique, les organisations de la société civile] ont, sous la direction de l'Eglise catholique, le 31 décembre 2016, signé l'Accord Politique Global et Inclusif prenant cours à la date de sa signature pour une échéance de 12 mois.

Cet accord communément appelé « accord de la Saint-Sylvestre » a une seule et unique mission d'organiser les élections en décembre 2017 en vue de préserver la paix et la sécurité sur le plan national. Ledit accord définit la responsabilité de chaque acteur énoncée ci-haut et par conséquent leur redevabilité.

A l'aube du délai imparti pour l'organisation des élections savoir le 31 décembre 2017, la CENI a publié le calendrier électoral renvoyant les élections pour décembre 2018 sans, au préalable, avoir concerté les autres parties prenantes à

⁵⁴ Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples, art 20

l'accord de la Saint-Sylvestre. Et tout au courant de l'année ; les uns comme les autres ont posé ou omis de poser des actes qui n'ont ni encouragé, ni contribué à la mise en place de l'accord, ni à la décrispation politique. Alors que cette phrase du préambule de l'accord politique est éloquente quant à l'engagement de chaque partie prenante:

'...Prenant nos responsabilités devant Dieu, la Nation congolaise, l'Afrique et le Monde...'⁵⁵.

Étant partie prenante à cet accord, cette déclaration engage la société civile et par conséquent sa responsabilité dans la mise en place de l'accord de la Saint-Sylvestre. Quelle est donc sa part de responsabilité dans l'échec de la mise en place de l'accord?

Pour y répondre, nous allons relever les missions spécifiques assignées à la société civile dans l'Accord, l'impact de ces actions menées pour la mise en œuvre de l'accord de la Saint-Sylvestre au sein des institutions [gouvernement, CNSA...] et en dehors des institutions et proposer des recommandations.

6.1. Les missions des organisations de la société civile reprises dans l'Accord de la Saint-Sylvestre

La société civile assure le rôle de contrôle citoyen par : a)

⁵⁵ Préambule de l'accord de la Saint-Sylvestre, paragraphe 11

l'observation du pouvoir politique [des acteurs politiques] dans la mise en œuvre de la politique définie pour le pays, b) la participation à la mise en place de la politique et programmes pour le développement du pays et c) la sensibilisation des populations pour un éveil de conscience sur le droit d'un peuple à l'autodétermination.

Ce rôle lui est consacré par la loi et ses actions ont rendu légitime son travail. C'est ainsi que l'Accord recommande à la société civile de :

- *Demeurer apolitique ;*
- *Soutenir le consensus pour des élections apaisées, crédibles et transparentes ;*
- *Promouvoir l'éducation à la paix et à la non violence ;*
- *Préparer les populations par la conscientisation et la sensibilisation aux enjeux électoraux ;*
- *Vulgariser les textes légaux et le code de bonne conduite ;*
- *Assurer l'observation des élections et en rendre compte avec impartialité ;*
- *Formuler des analyses objectives sur toutes les questions électorales.*

Ces missions rentrent dans le cadre du travail quotidien des organisations de la société civile savoir observer, participer et sensibiliser les acteurs politiques comme la population congolaise sur les questions de la gouvernance politique, économique et sociale du pays en vue de son

développement. Notre sixième rapport⁵⁶ reprend les différentes activités ou actions menées par la société civile dans le cadre de cet accord.

Comment la société civile a-t-elle interagi avec les autres acteurs, parties prenantes à l'Accord?

A. Au sein des institutions

1. Le Gouvernement

Le respect de la constitution est une recommandation qui engage toutes les parties prenantes à cet Accord. En plus de cette recommandation et des missions ordinaires d'un gouvernement, l'arrangement particulier a prévu des missions prioritaires du gouvernement à savoir:

- L'organisation des élections transparentes, crédibles et apaisées dans les délais prévus dans l'accord ;
- La restauration de la sécurité des personnes et de leurs biens ;
- L'arrêt de la dégradation de la situation économique et l'amélioration des conditions de vie.

Comme rappelé ci-haut, la société civile a le devoir d'observer les acteurs politiques dans la mise en œuvre de leurs engagements politiques, de renseigner et de rappeler leurs devoirs et obligations consignés

⁵⁶ Accord de la Saint-Sylvestre : où en sommes nous et quelles perspectives, Août 2017,

Rapport HRW ;RD Congo : des rebelles ont été recrutés pour réprimer les manifestations publiques, déc. 2017

dans la constitution, dans l'Accord de la Saint-Sylvestre et dans les autres textes de lois de la RDC.

Il faut noter que la société civile est plurielle allant des organisations non gouvernementales nationales et étrangères, des Eglises et confessions religieuses, des individus agissant seuls ou en groupe, etc. ; enclenchant ainsi un mouvement citoyen. Pour ce faire, elle a mené des actions de manifestations pacifiques organisées ; actions qui ont valu l'arrestation de ses membres, de YALALA, jeune fille de 15 ans, membre du mouvement 'C'en est trop' par la police, le 16 novembre 2017 à Idjwi/kashofu ; lancé des appels à manifestation publique [CENCO, LUCHA, Comité Laïc de Coordination [CLC] et autres mouvements citoyens], rédigé des communiqués de presse [IRDH, ASADHO, ANMDH, etc.] en vue de réclamer l'organisation des élections en décembre 2017.

Des rapports sur les violations des droits de l'homme⁵⁷, sur la gestion du secteur minier⁵⁸ qui favorise l'évasion fiscale, et des recommandations issues des différentes réflexions de la société civile pour la mise en œuvre de l'accord politique de la Saint-Sylvestre ont été rédigés et remis au gouvernement et aux différents acteurs politiques.

A son grand désarroi, le gouvernement est resté et reste sourd à

⁵⁷ Rapport d'enquête de la FIDH ; Massacres au Kasaï : des crimes au service d'un chaos organisé, déc.2017

⁵⁸ Rapport du centre Carter : Affaire d'Etat, déc. 2017

cet appel de la population. Les personnes [individu ou en association] qui ont rappelé le respect de la constitution au Président de la république, aux membres du gouvernement tant nationaux que provinciaux ont été soit menacées, harcelées, soit arrêtées, détenues, exilées ou encore sont portées disparus. Certaines personnes, victimes en grand nombre de l'intolérance du régime politique en place, ont payé de leur vie pour avoir exercé leur droit de liberté d'expression et de manifestation publique.

Les parties prenantes ayant choisi le consensus comme mode gestion de la transition, la société civile, partie prenante minoritaire, est en difficulté de faire valoir ses points de vues.

2. Les institutions politiques pour la mise en œuvre de l'accord : CNSA et le suivi de l'accord et du processus électoral

Des institutions spéciales et spécialisées ont été mises en place pour la mise en œuvre de l'accord à savoir le CSNA qui comprend un une Assemblée plénière.

Tenant compte de la légitimité de son travail, la société civile a l'obligation de participer et de contribuer au travail de ces institutions. La nomination d'un seul membre de la société civile au sein de CNSA ne lui donne pas beaucoup de marge de manœuvre pour faire valoir son opinion.

Il est un constat amer pour la société civile que sa participation en tant que partenaire dans la gestion du pays est souvent relégué en dernier lieu et que les études menées par elle qui doivent contribuer à la bonne gouvernance, à l'instauration de la paix, au développement économique et socioculturel ne sont pas pris en compte par les gouvernants. Sa présence ou sa participation est souvent de la pure forme à telle enseigne qu'elle n'a pas les coudées franches pour contribuer à la mise en place de l'accord politique.

C'est ainsi que sa contribution se résume à des analyses, des plaidoyers et dont les recommandations adressées aux autorités politiques.

B. En dehors des institutions

Comme renseigné, le champ d'action de la société civile se limite à des analyses, enquêtes, plaidoyers et activités de sensibilisation sur des thématiques données. Pour se faire, elle collabore avec les organisations internationales dans et en dehors du pays pour faire entendre la cause de la population, les organisations nationales pour mener une action commune car dit-on : ' *l'Union fait la force*'.

6.2. L'impact des actions menées par la société civile depuis décembre 2016 pour favoriser ou faciliter la mise en œuvre de l'accord

De ce qui précède, l'impact des actions de la société civile dans la mise en place de l'Accord de

la Saint-Sylvestre est aujourd'hui faible. La perception négative du travail de la société civile par les acteurs politiques et administratifs, la faible participation de la société civile par le nombre inférieur de ses membres aux différentes discussions et travaux de suivi de l'accord, l'absence de cohésion du travail des Défenseurs des Droits de l'Homme sont parmi les raisons majeurs de l'échec à la mise en place de l'accord politique du 31 décembre 2016.

Limitée dans son action et face à une classe politique détenant toutes les rênes du pouvoir [armée, police, finances], la société civile ne peut que donner le meilleur de soi-même dans la mesure du possible.

Les rapports cités ci-haut, résumant le comportement du gouvernement face aux missions prioritaires lui assignées pour la mise en œuvre de l'Accord et de l'arrangement particulier issu de l'accord de la Saint-Sylvestre⁵⁹. Le rapport de la FIDH et de HWR décrivent le chaos organisé et la terreur instaurée par le gouvernement et ses services pour empêcher l'organisation des élections et par conséquent la restauration de la sécurité des personnes et de leurs biens et ; celui du Centre Carter intitulé : 'Affaire d'Etat', l'abstinence du gouvernement à prendre des mesures pour arrêter l'hémorragie de la dégradation de la situation économique.

Bien que son action soit faible, la société civile continue à tra-

⁵⁹ Rapport RRSSJ, Accord de la saint sylvestre :ou en sommes-nous et quelles perspectives, p.51

vailer dans la mesure de ses moyens et capacités, d'où l'objet de ce rapport.

VII. LA POLITISATION DE LA JUSTICE ET JUDICIARISATION DE LA POLITIQUE

L'Accord politique global et inclusif du Centre Interdiocésain de Kinshasa a statué sur d'importantes matières dont notamment celles relatives à la décrispation du climat politique dont le levier se trouve entre les mains de la justice dans la mesure où les prisonniers dits politiques et d'opinion sont nommément cités aux termes du chapitre V dudit Accord.

En effet, une année après que l'Accord de la Saint Sylvestre a été signé, aucun effort notable n'a été constaté. Les prisonniers politiques ou d'opinion continuent à être détenus, ce qui amène certains observateurs avertis à considérer que « *la politique serait de plus en plus judiciarisée et que la justice serait de plus en plus politisée* ».

Davantage que comme des lieux où se dit le droit ou la justice, le pouvoir judiciaire est ici comme le lieu dont « *le sens véritable ne se dévoile qu'à travers divers regards de ses usagers* »⁶⁰.

Dès lors, la petite réflexion privilégiée dans le cadre de ces lignes est de voir comment la justice a pu fonctionner dans l'esprit de l'Accord de la Saint-Sylvestre ? A-t-elle contribué à la décrispation ou non du climat politique ? A l'heure actuelle, c'est souvent par désespoir que des personnes s'adressent aux tribunaux en espérant que ces derniers soient plus à même d'imposer des verdicts justes.

⁶⁰ Dominik KOHLHAGEN, *Oser une refondation de la justice en Afrique*, in *Cahiers d'Anthropologie du Droit*, éd. KARTHALA, Paris, 2012, p.161.

Ainsi, quatre points majeurs méritent d'être soulevés :

- *La gestion des cas emblématiques dans le cadre de la décrispation du climat politique (1) ;*
- *La non prise en compte des acquis sur le plan international (2) ;*
- *La continuelle soif de justice des victimes des violations des droits de l'homme (3) ;*
- *La désacralisation des lieux de culte (4).*

7.1. La gestion des cas emblématiques dans le cadre de la décrispation du climat politique

Aux termes du Chapitre V de l'Accord de la Saint-Sylvestre, les parties prenantes à l'Accord ont pris acte de la mise sur pieds effective d'une Commission de Hauts Magistrats pour un examen minutieux, au cas par cas, des dossiers des prisonniers politiques et d'opinions, des bénéficiaires de la dernière loi d'amnistie mais qui ne sont pas encore libérés, des exilés et réfugiés politiques.

En janvier 2017, la Commission Episcopale ad hoc de la CENCO sur la décrispation politique (CEDP) a été créée par le Président de la CENCO. La mission de la Commission a consisté à recueillir de plus amples renseignements et la documentation nécessaire des dossiers judiciaires les plus emblématiques en vue d'aider les acteurs politiques à rétablir la vraie cohésion nationale

pendant la période pré-électorale de la RDC⁶¹.

Le rapport de mission de la Commission a pu faire une intéressante analyse des dossiers judiciaires sujets à décrispation dont notamment le dossier de Monsieur Moïse KATUMBI CHAPWE et celui du Bâtonnier Jean Claude MUYAMBO. Ledit rapport fait état de graves irrégularités qui feraient croire que le procès collé au premier cité serait un règlement de compte purement politique⁶².

Ces irrégularités, sont, aux termes du rapport de la Commission, de trois ordres :

- Les irrégularités administratives qui touchent à l'objet et à la cause de son procès ;
- Les irrégularités purement judiciaires qui prouvent l'influence exercée sur les juges ;
- L'acharnement judiciaire sur le justiciable.

Concernant les irrégularités administratives, le rapport de la Commission ad hoc étaye un certain nombre de raisons qui laisseraient penser à une sorte de « *mise en scène* » du dossier dans le seul but d'arriver à la condamnation de l'incriminé. Qu'à cela ne tienne, ainsi que l'affirme le rapport, la présomption d'innocence qui est continuellement garantie dépendra de l'appréciation du juge de fond et non de la Commission.

⁶¹ CENCO, Rapport de la Commission ad hoc sur la décrispation politique, mars 2017, p.1

⁶² Idem, p.11

En ce qui concerne les irrégularités purement judiciaires, le rapport de la Commission a relevé de graves irrégularités de procédure qui peuvent réellement donner lieu de croire aux allégations faisant état d'une forte influence politique et des services de renseignements dans le dossier,

« car la loi qui devait demeurer impersonnelle dans son application, ne l'a pas été, de sorte que les juges sans motivation légale n'ont pas expressément et d'office fait état des préalables, pourtant d'ordre public⁶³ ».

Le rapport insiste sur le fait qu'en droit judiciaire congolais, l'on n'aborde pas le fond d'une affaire lorsque sur le plan de forme, celle-ci n'est pas en état et ce, tant du point de vue pénal que civil. La mise en état consiste essentiellement à l'accomplissement tant par les justiciables que par la juridiction d'un formalisme obligatoire à la tenue du procès⁶⁴. Le rapport fait état de la saisine qui avait été irrégulière, du jugement prononcé par un tribunal légalement dessaisi, du refus de joindre les affaires nonobstant leur connexité.

Pour revenir au dossier de Jean Claude MUYAMBO, le rapport revient sur la postériorité de la plainte ayant conduit au procès susdit à son arrestation et remarque que l'on ne peut pas ne pas s'interroger sur les vraies raisons de son arrestation. Dans le contexte d'une telle interrogation, bien que le fond pourrait donner lieu à un procès pour rétablir la vérité, le fait qu'en amont, la

⁶³ Idem, p.13

⁶⁴ Idem, p.14

personne est d'abord arrêtée et amenée dans les locaux des services de renseignements à 4 heures, ensuite au Parquet Général de la République, puis au Parquet Général de la Gombe, pour en finir à la Prison Centrale de Makala au début de la soirée sans acte d'accusation⁶⁵, pourrait faire croire à un règlement de compte au niveau politique.

Somme toute, la gestion judiciaire de deux dossiers ci-haut analysés, s'il faut se fier au rapport de la Commission ad hoc de la CENCO, prouve encore que la justice en République démocratique du Congo serait de plus en plus instrumentalisée et politisée.

Cette inquiétude n'est pas seulement la nôtre, elle est récemment partagée par le Secrétaire Général de l'ONU qui affirme :

« Je m'inquiète du fait qu'aucun progrès véritable n'ait été accompli dans ce domaine, 107 prisonniers politiques étant toujours en détention et les acteurs politiques et les personnalités de la société civile continuant d'être harcelés. Aucun processus électoral crédible ne peut se dérouler dans un climat de harcèlement et de répression »⁶⁶.

⁶⁵ CENCO, Rapport de la Commission ad hoc sur la dérispation politique, mars 2017, p.28

⁶⁶ Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo, 5 janvier 2018, S/2018/16, §65, page 14

7.2. La non prise en compte des acquis sur le plan international

Il est à noter qu'Eugène Diomi Ndongala, Président du Parti Démocratie Chrétienne de l'opposition politique au pouvoir en RDC, a été condamné à 10 ans de prison pour une affaire de viols sur mineures. Jugeant cette condamnation politique par l'entremise de ses avocats, il avait saisi, depuis le 22 septembre 2014, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies à Genève, en Suisse, en portant plainte contre la RDC.

Vingt six mois après l'introduction de la requête par l'avocat de Diomi Ndongala auprès de ce Comité, ce dernier a rendu sa décision en novembre 2016 en condamnant la République Démocratique du Congo. Il attend l'exécution par la RDC, qui est ensuite priée d'en faire large diffusion. Le Comité des droits de l'homme a, en outre, accordé à la RDC, un délai de 180 jours pour que le pays lui fournisse des renseignements sur les mesures prises pour donner effet à cette décision.

Cette décision du Comité des droits de l'homme contre la RDC serait la preuve que le procès de Diomi était éminemment politique et que les accusations à sa charge seraient fantaisistes.

« Il fallait, à tout prix, lui régler des comptes pour avoir réclamé la vérité des urnes, lors des élections de 2011, il a refusé de siéger à l'Assemblée nationale, estimant que ces élections étaient truffées d'énormes irrégulari-

tés », a expliqué Me Georges KAPIAMBA⁶⁷.

Tirant les leçons de cette condamnation, le Professeur MBATA a relevé que c'était une honte que la RDC soit condamnée à ce niveau. Pour lui, les décisions de justice sont rendues au nom du peuple congolais, mais exécutées au nom du Président de la République. Cette condamnation à l'échelle internationale est une « preuve que les magistrats congolais ne sont pas indépendants ». À l'en croire, le pays ayant ratifié le traité créant le Comité des droits de l'Homme des Nations unies, il ne peut qu'exécuter cette décision, au risque d'être indexé comme l'un des pays au monde où les droits de l'homme ne sont pas respectés, et s'exposer à des sanctions de diverses natures⁶⁸.

Au moment de la rédaction de ce rapport, Monsieur Diomi Ndongala continue à croupir en prison au mépris de cette importante décision du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies. La culture du respect des engagements pris au niveau international semble n'être pas de mise en République démocratique du Congo pour un certain nombre de cas.

7.3. La continuelle soif de justice des victimes des violations des droits de l'homme dont notamment le droit de manifester pacifiquement

⁶⁷ http://www.adiac-congo.com/content/affaire-diomi-ndongola-la-rdc-condamnee-par-le-comite-de-lonu-des-droits-de-lhomme-58468?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter (consulté le 18 janvier 2018)

⁶⁸ Idem

En effet, selon une étude citée par un auteur⁶⁹, sur les 313 conflits armés entre la seconde guerre mondiale et 2008, seuls 17% ont donné lieu à des poursuites (contre 40% à des amnisties), et moins de 1% des criminels ont été traduits en justice. Allons-nous y comprendre quelque chose ? Tout reste dans le ton et la mesure des mécanismes mis en place pour pouvoir engager des poursuites des auteurs des violations des droits de l'homme.

L'année 2017 en RDC reste une année « vedette » dans les violations des droits de l'homme dont notamment le droit aux manifestations publiques pacifiques.

De septembre à novembre 2017, la MONUSCO a recensé 2 049 violations des droits de l'homme, un chiffre sensiblement supérieur aux 1 329 dénombrées de juin à août. Plus de 70 % de ces violations se sont produites dans les provinces touchées par un conflit. Les agents de l'État sont responsables de 1 293 violations et les groupes armés de 756. L'augmentation des exécutions extrajudiciaires et arbitraires demeure très préoccupante. Sur les 710 victimes enregistrées dans l'ensemble du pays, 284 (dont 47 femmes et 12 enfants) ont été tuées par des groupes armés et 426 (dont 38 femmes et 33 enfants) par des agents de l'État⁷⁰.

⁶⁹ Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, *Pas de paix sans justice ? : Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé*, Editions Presses de Sciences Po (Références), Paris, 2011, p.93

⁷⁰ Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, 5 janvier 2018, S/2018/16, §27, p.7

La tendance à la fermeture de l'espace politique s'est accentuée. Plus de 98 % des auteurs ont joui de l'impunité. Journalistes, opposants politiques et militants de la société civile en ont été les principales victimes. L'interdiction générale de toute manifestation publique à l'initiative des partis de l'opposition et d'acteurs de la société civile favorables à l'opposition continue d'être appliquée dans l'ensemble du pays.

Aucun progrès notable n'a été réalisé en ce qui concerne la mise en cause des membres des forces de défense et de sécurité responsables de violences et d'un emploi excessif de la force contre des manifestants au cours de manifestations antérieures. Un an après les manifestations du 19 décembre 2016 au cours desquelles 40 personnes avaient été tuées, aucun des responsables présumés n'a été traduit en justice⁷¹. La soif de justice est toujours présente et de mise.

7.4. La désacralisation des lieux de culte

En février 2017, certaines attaques ont été lancées contre les Paroisses et autres installations catholiques dans plusieurs parties du pays. La MONUSCO, la CENCO et la Nonciature apostolique ont condamné, jeudi 23 février 2017 dans un communiqué, ces attaques.

Ces institutions notent que ces attaques ont été particulièrement violentes dans les provinces de Kinshasa, Haut-Katanga, Kasai-Central et Kasai-Oriental.

⁷¹ Idem, § 30, p.7

«La MONUSCO, la CENCO et la Nonciature apostolique appellent à la cessation immédiate de ces actes déplorables. Ils demandent aux acteurs politiques de les condamner tout aussi fermement afin de déjouer toute tentative de manipulation visant à fragiliser la mise en œuvre de l'accord politique, global et inclusif du 31 décembre 2016 », souligne le communiqué⁷².

Le 31 décembre 2017, le Comité Laïc de Coordination (CLC), une association reconnue par l'autorité ecclésiastique compétente dans l'Archidiocèse de Kinshasa, interpellé par les messages pastoraux de la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO), a organisé une marche pacifique et non violente pour réclamer la mise en œuvre effective, intégrale et de bonne foi de l'Accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016. Cette date reste inoubliable en République démocratique du Congo dans la mesure où la violence avait atteint le seuil du supportable. Les lieux de culte dont notamment les Paroisses catholiques de la ville-province de Kinshasa ont été désacralisés.

La Nonciature apostolique de la RD Congo a publié le jeudi 11 janvier 2018 sa fiche technique indiquant le nombre des morts enregistrés à la suite de la manifestation du 31 décembre 2017.

⁷²

<https://www.radiokapi.net/2017/02/24/actualite/societe/la-monusco-la-cenco-et-la-nonciature-apostolique-condamnent-les> (consulté le 14 janvier 2018).

Cette note signale que 2 corps des paroissiens de Sainte-Famille de N'djili ont été enlevés par des forces l'ordre.

L'un d'entre eux s'appelle Hervé Ben KALALA. A la paroisse Saint François de Sales de Kintambo, 2 pères de famille sont décédés dont l'un à la suite des effets du gaz lacrymogène. A la paroisse Saint Alphonse de Matete, 2 jeunes sont morts. Leur décès n'est pas lié à la manifestation du 31 décembre⁷³.

Qu'à cela ne tienne, « désacraliser les lieux sacrés » est une grave atteinte à la liberté religieuse, le seuil du tolérable est dépassé car même dans un état de guerre, les lieux de culte ont toujours été protégés. Et les auteurs de ces forfaits devront être poursuivis et subir la rigueur de la loi.

Il est curieux de voir certains responsables publics justifier les attaques perpétrées dans les Eglises comme normales dans la mesure où certains terroristes s'y seraient réfugiés. Dès lors, la question qu'il convient de se poser est la suivante : sur quelle base telle ou telle personne est qualifiée de « terroriste » ? A notre connaissance, il n'existe aucune infraction dans le code pénal congolais qualifiée de « *terrorisme* ». Et même s'il en existait, pourquoi arriver à tuer les personnes prétendument terroristes au lieu de les arrêter afin de leur faire bénéficier d'un procès équitable.

Pour information, en droit comparé, plus spécialement, le droit

⁷³ <http://cenco.cd/note-technique-de-nonciature-morts-enregistres-a-kinshasa-journee-31-decembre-2017/> (consulté le 14 janvier 2018)

français, le code pénal français, tout en ne définissant pas le terrorisme, se contente d'énumérer à l'article 421-1, les actes de terrorisme⁷⁴. Ceux-ci sont considérés comme des « *agissements criminels destinés à semer l'épouvante dans la population civile, par leur caractère meurtrier systématiquement aveugle*⁷⁵ ». Ex. attentat à la bombe dans les lieux publics. Plus précisément, agissements qui, incriminés en eux-mêmes et en toutes circonstances, comme atteintes aux personnes et aux biens, revêtent la qualification spécifique d'actes de terrorisme dans le cas où ils sont en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur⁷⁶, qualification aggravante de superposition fondée sur le lien de l'acte avec une véritable entreprise de déstabilisation dont l'objectif est la subversion de l'ordre public et le ressort la propagation de la peur⁷⁷.

Ainsi, aux yeux du droit comparé, s'il faut utiliser le mot « terrorisme », c'est aux auteurs des attaques et des violences du 31 décembre 2017, qu'il convient d'utiliser et non aux simples fidèles venus prier leur Dieu Dimanche.

⁷⁴ Code pénal, 106^{ème} édition, Editions DALLOZ, 2009, p.939.

⁷⁵ Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, Quadrige/PUF, Paris, 2009, p.918.

⁷⁶ Code pénal français, art. 421-1, 421-2

⁷⁷ Gérard Cornu, op.cit., p. 918.

VIII. ROLE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE : ONU, CPI ET ETATS INFLUENTS

Parler de la responsabilité de la communauté internationale dans la non-tenu des élections en 2017 en RDC soulève plusieurs objections. Tout d'abord, cette communauté internationale – au contenu flou et à géométrie variable – n'est pas partie à l'Accord du 31 décembre 2016 qui a arrêté ce délai électoral en RDC. Ensuite, il n'y aurait rien à lui reprocher si tant est que l'organisation des élections programmées constitue une question congolo-congolaise, relevant de la souveraineté nationale.

Toutefois, la problématique mérite d'être posée dans ce rapport pour plusieurs raisons. Premièrement, il appert que les congolais ont misé sur l'action de la communauté internationale dans la mise en œuvre de l'Accord du 31 décembre 2016. Par une sorte de stipulation pour autrui, ils l'ont généralement sollicitée au titre de l'assistance électorale, financière, logistique, technique et en matière de sécurité. Cette sollicitation n'est pas du tout surprenante. En effet, vu l'état du sous-développement de la RDC et du délabrement de ses infrastructures de communication interne, il était illusoire de prétendre organiser des élections dans un pays aussi géant que toute l'Europe occidentale sans l'appui international de cette envergure. Deuxièmement, si la communauté internationale a été sollicitée c'est parce qu'elle se fait bien charmer par les congolais jusqu'à passer au premier

plan dans la direction des affaires publiques congolaises en raison d'une certaine irresponsabilité collective nationale, de divisions interpersonnelles entravant toute tentative de gouvernabilité auto-entretue, de mauvaise foi électorale, et du défaut de sens élevé de patriotisme. Dans cet ordre d'idées, une triple présence marquée de la communauté internationale est à souligner en RDC : une présence militaire depuis près de 20 ans à travers la MONUSCO, une présence pénale à travers l'action de la CPI et une présence diplomatique de l'UE et des puissances étrangères, dont les missions diplomatiques des Etats faisant partie de ce qu'on appelle, aux affaires étrangères congolaises, la 'troika' : USA, France et Belgique. Il ne se passe plus rien en RDC sans l'invocation de la communauté internationale, maître des lieux et de l'action. Troisièmement, enfin, la communauté internationale semble cautionner cette infantilisation et tend à s'obliger elle-même vis-à-vis des congolais au point d'ôter à ces derniers leur souveraineté. Karel De Gucht, l'ancien ministre belge des affaires étrangères (2004-2009), justifiait ce paternalisme par une obligation morale qu'aurait la Belgique, ancienne puissance coloniale, de

s'occuper de la RDC.⁷⁸ Quant à l'ambassadrice des Etats-Unis à l'ONU, Nikki Halley, l'implication directe et active de son pays est nécessaire pour préserver les intérêts humanitaires, économiques et stratégiques américains en RDC.⁷⁹ On se trouverait donc dans un jeu des dupes, où le processus électoral met en relief des intérêts différents qui dépassent visiblement la simple organisation des élections en RDC ou l'alternance à la présidence de la république telle que prévue par la Constitution du 18 février 2006.

Dès lors, établir le rôle et la responsabilité de la communauté internationale, si intéressée par les affaires congolaises, dans la non-tenu des élections en décembre 2017, semble ainsi amplement se justifier. L'hypothèse de travail à vérifier est que cette communauté internationale aurait agi moins que ce que les congolais auraient espéré d'elle pour influencer le dénouement du processus électoral à date convenue. En tout état de cause,

⁷⁸ Collette Braeckman, 'Karel De Gucht à propos des relations entre la Belgique et le Congo' (25 juin 2008) <<http://blog.lesoir.be/collette-braeckman/2008/06/25/karel-de-gucht-a-propos-des-relations-entre-la-belgique-et-le-congo/>> consulté le 26 novembre 2017.

⁷⁹ Alain Diasso, 'Visite de Nikki Haley en RDC : un agenda très chargé' (15 octobre 2017) <<http://www.adiac-congo.com/content/visite-de-nikki-haley-en-rdc-un-agenda-tres-charge-71332>> consulté le 26 novembre 2017.

son rôle demeure crucial malgré le report des élections, car sans son implication, il serait difficile de tenir la nouvelle échéance de décembre 2018.

8.1. Les espoirs déçus

L'Accord du 31 décembre 2016 invoque le rôle de la communauté internationale à trois reprises. Au point IV (4), les parties prenantes l'ont encouragée « à accompagner et à assister la CENI par les moyens logistiques, financiers et techniques pour une bonne organisation des élections ». A son point IV.7 (5), ledit Accord appelle la MONUSCO à s'impliquer dans la sécurisation du processus électoral à trois titres : soutenir le gouvernement dans le renforcement des capacités des éléments formés pour la sécurisation des élections ; assister la CENI par des moyens logistiques et techniques pour le bon accomplissement des opérations électorales ; mettre en œuvre les autres dispositions pertinentes de la résolution 2277 du Conseil de Sécurité des Nations Unies du 30 mars 2016. Il s'agit notamment de la protection des civils sous la menace de la violence des groupes armés et de la neutralisation de ceux-ci par la Brigade d'intervention de la MONUSCO.⁸⁰

Ces stipulations pour autrui semblent avoir bien été endossées par le Conseil de sécurité de l'ONU dans sa résolution 2348 du 31 mars 2017. Non seulement cette résolution réaffirme la volonté de l'ONU « d'appuyer pleinement la mise en œuvre de l'Accord du 31 décembre 2016 »,⁸¹ mais encore

⁸⁰ SC Rés. 2277 (2016), 30 mars 2016, para.35 (a) and (d).

⁸¹ SC Rés. 2348 (2017), 31 mars 2017, para. 2.

elle a encouragé « les donateurs à financer à cet effet le fonds multipartenaire du Projet d'appui au cycle électoral au Congo (PA-CEC) afin d'appuyer l'éducation civique, le déploiement d'observateurs électoraux et de fournir d'autres formes importantes de soutien au processus électoral ». ⁸² Cet endossement s'inscrivait dans la continuité de l'action onusienne sur terrain, laquelle soutenait déjà la CENI dans le processus de révision du fichier électoral.

Cependant, force est de constater que, pour l'essentiel, l'appui tant attendu n'a pas pu se concrétiser de façon intégrale. D'abord, l'action de la communauté internationale a été contrariée par la mauvaise application par les congolais eux-mêmes de l'Accord du 31 décembre 2016 en ce qui concerne les mesures devant faciliter la poursuite d'un processus électoral consensuel et inclusif.⁸³ Ainsi en est-il de l'échec de l'application de mesures de décrispation politique (cessation des poursuites pénales ou de l'incarcération de certaines figures de l'opposition politique; ouverture des médias fermés ; fin du dédoublement des partis politiques ; et assistance financière du gouvernement aux victimes des manifestations publiques violentes de 2016 à travers le pays),⁸⁴

⁸² *ibid* para.4.

⁸³ Balingene Kahombo, « Editorial – L'Etat de droit en panne : quelles solutions partielles ? », *Baromètre de l'Etat de droit en République Démocratique du Congo*, vol.1 et 2, janvier-juin 2017, pp.5-6.

⁸⁴ Balingene Kahombo, Emmanuel Kabengele Kalonji, Joseph Cihunda Hengelela, Marcel Wetsh'okonda, Sylvain Lumu Mbaya, Symphorien Kapinga K. Nkashama, « La RDC entre la sortie de l'impasse électorale

de la mise en place du gouvernement de transition et du Conseil national de suivi de l'Accord. Dans le premier cas, la décrispation politique a échoué.⁸⁵ Dans le deuxième et le troisième cas, les institutions en question ont été mises en place avec un retard de 7 mois (janvier-juillet 2017) sur fond de querelles d'interprétation de l'Accord du 31 décembre 2016, des divisions au sein de l'opposition et de la mauvaise foi de la Majorité présidentielle (MP) au pouvoir.⁸⁶ De plus en plus, l'espoir de tenir les élections prévues en décembre 2017 s'est envolé.⁸⁷ Dans une telle cacophonie politique nationale, on ne pouvait

et le respect de la Constitution : Analyse de l'Accord politique de la Saint-Sylvestre », 5^{ème} Rapport conjoint du Groupe de travail composé du CREEDA, de la LE et du RRSSJ, Kinshasa, février 2017, pp.35-39.

⁸⁵ Balingene Kahombo, Emmanuel Kabengele Kalonji, Joseph Cihunda Hengelela, Marcel Wetsh'okonda, Nikson Kambale Kasola, Nicole Odia Kayembe, Sylvain Lumu Mbaya, Symphorien Kapinga K. Nkashama, « Mise en œuvre de l'Accord politique de la saint-sylvestre : où en sommes-nous sept mois après et quelles perspectives ? », 6^{ème} Rapport conjoint du Groupe de travail composé des experts de l'ACIDH, du CEGO, du CREEDA, de la LE et du RRSSJ, Kinshasa, août 2017, pp.29-31.

⁸⁶ Voir Joseph Cihunda Hengelela, « La controverse autour de la nomination du Premier Ministre du gouvernement de transition sous l'empire de l'Accord politique du 31 décembre 2016 en RDC », *Baromètre de l'Etat de droit en République Démocratique du Congo*, vol.1 et 2, janvier-juin 2017, pp.19-23.

⁸⁷ Radio France Internationale, « Elections en RDC: pour l'OIF, les retards s'accroissent et inquiètent » (10 juillet 2017) <http://www.rfi.fr/afrique/20170710-elections-rdc-oif-retards-s-accumulent-inquietent?ref=fb_i> consulté le 26 novembre 2017.

pas attendre mieux de la communauté internationale, obligée de ménager, en quelque sorte, son action en fonction des évolutions politiques de l'ère.

Ensuite, la communauté internationale a accusé quelques défaillances dans le traitement de certains événements qui ont servi de justification empirique au report des élections : l'insécurité due à l'activisme des groupes armés ainsi que les massacres dans le Kasai et dans le territoire de Beni au Nord-Kivu. D'une part, la MONUSCO a failli dans la protection des civils et la neutralisation des groupes armés. Deux experts de l'ONU, l'Américain Michael Sharp et la Suédo-chilienne Zaida Catalan, chargés d'enquêter sur la situation en RDC, ont même perdu leur vie au Kasai en mars 2017. D'autre part, malgré des allégations irréfutables des crimes graves commis aussi bien dans le territoire de Beni qu'au Kasai, la CPI, qui enquête en RDC depuis 2004, n'a montré aucun signe d'intervention judiciaire face à de fortes suspicions populaires contre le gouvernement congolais qui aurait pris l'option de provoquer un chaos dans le pays afin de retarder le plus longtemps possible l'organisation des élections. Dans sa déclaration du 31 mars 2017, la Procureure Fatou Bensouda s'est contentée de souligner :

Je tiens à rappeler que notre travail continue en RDC. Je n'hésiterai pas à agir si des actes constitutifs de crimes relevant de la compétence de la Cour sont commis et à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour poursuivre en justice les personnes responsables en conformité avec le principe de complémentarité.⁸⁸

⁸⁸ Voir CPI, 'Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, sur la situation dans les

Enfin, la communauté internationale a fait preuve d'incohérence dans son action diplomatique en appui au processus électoral. Ceci s'est observé à propos de la politique de sanctions (gel des avoirs et interdiction de visa) contre les dirigeants congolais pour violation des droits de l'homme ou pour blocage du processus démocratique. Alors que les USA avaient pris le devant en adoptant des sanctions contre le général Célestin Kanyama le 23 juin 2016 et les généraux Gabriel Amisi Kumba (Tango Fort) et John Numbi le 28 septembre 2016, il a fallu attendre les premières sanctions de l'UE le 12 décembre 2016. Celles-ci étaient adoptées contre les généraux déjà visés par les sanctions américaines en plus des généraux Ilunga Kampete, Ferdinand Ilunga Luyoyo et Delphin Kahimbi ainsi que de Roger Kibelisa, chef du département de la sécurité intérieure de l'agence nationale de renseignements (ANR). Cette politique de sanctions s'est poursuivie en 2017 avec les sanctions de l'UE du 29 mai 2017 contre neuf personnalités congolaises dont des ministres et des anciens ministres du gouvernement.⁸⁹ Celles prises par les

provinces des Kasai, en République démocratique du Congo' (31 mars 2017)

<www.irdh.co.za/.../Communique%20de%20la%20CPI%20du%2031%20mars%202017...> consulté le 27 novembre 2017.

⁸⁹ Voir Laura Mousset, « RDC : neuf nouvelles personnalités congolaises sanctionnées par l'UE » (30 mai 2017) <<http://information.tv5monde.com/afrique/rdc-l-union-europeenne-impose-de-nouvelles-sanctions-neuf-personnalites-congolaises-171981>> consulté le 27 novembre 2017. Il s'agit de personnalités suivantes : Eric Ruhorimbere, général de brigade accusé d'exécutions de miliciens, de femmes et d'enfants ; Kalev Mutondo,

USA sont intervenues le 1 juin 2017 contre le général François Olenga, chef de la maison militaire du président Joseph Kabila. L'incohérence se situe à ce niveau à la fois dans la différence du temps de la sanction et dans le choix des personnalités sanctionnées. Ce qui démontre quand même un manque de concertation, voire des divergences d'intérêts et probablement l'implication du lobbying international à coups d'argent. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la Belgique ait accordé au ministre Lambert Mende une dérogation aux sanctions de l'UE, en lui autorisant de séjourner sur son territoire en octobre 2017, semble-t-il pour des raisons humanitaires liées à la maladie d'un membre de sa famille, suscitant dès lors une vive polémique sur l'efficacité

chef du service de renseignement impliqué dans l'arrestation arbitraire d'opposants et de militants de la société civile ; Ramazani Shadari, l'actuel ministre de l'Intérieur sanctionné notamment pour l'arrestation d'activistes et d'opposants ; Evariste Boshab, ancien vice-Premier ministre et ancien ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique est visé pour avoir réprimé notamment des manifestations en 2016 à Kinshasa ; Lambert Mende, ministre de la Communication et des Médias accusé d'avoir mené une "politique répressive menée envers les médias" ; Alex Kande Mupompa, gouverneur du Kasai central sanctionné pour des exécutions extrajudiciaires ; Jean-Claude Kazembe, ancien gouverneur du Haut-Katanga est visé pour des répressions ayant entraîné la mort de civils ; et Muhindo Akili Mundos, commandant de la 31e brigade des Forces Armées de la RDC accusé d'exécutions extrajudiciaires et de massacres ; Gédéon Kyungu Mutanga, un chef de milice au Katanga reconverti en membre de la Majorité présidentielle.

des sanctions adoptées.⁹⁰ Ceci conduit à rappeler une autre polémique autour de la légalité des dites sanctions que le gouvernement congolais a considérées comme étant contraires au droit international⁹¹.

Un dernier exemple de l'incohérence de la communauté internationale se situe au niveau de la date des élections. L'ONU qui avait endossé l'Accord du 31 décembre 2016 en appelait au respect de celui-ci, en particulier la tenue des élections en décembre 2017. Néanmoins, sans attendre une résolution du Conseil de sécurité à ce sujet, Nikki Haley, l'ambassadrice des USA à l'ONU, en visite en RDC entre le 25 et le 27 octobre 2017, s'est clairement prononcée en faveur du report des élections en 2018, avant même que la CENI n'ait terminé ses consultations ayant débouché au calendrier électoral du 5 novembre 2017. Celui-ci fixe désormais les élections combinées présidentielles, législatives nationales et provinciales au 23 décembre 2018. Autant dire que la communauté internationale a

⁹⁰ Olivier Liffra, « RDC : Lambert Mende est à Bruxelles, malgré les sanctions européennes » (19 octobre 2017) <<http://www.jeuneafrique.com/484858/politique/rdc-lambert-mende-est-a-bruxelles-malgre-les-sanctions-europeennes/>> consulté le 27 novembre 2017.

⁹¹ Voir André Mbata Mangu, « Recension des livres : Mampuya Kanunk'a Tshiabo Auguste, *Les sanctions ciblées américaines contre des responsables congolais violent le droit international*, Kinshasa, Presses Universitaires du Congo, 2016, 200 pages », *Revue africaine de la démocratie et de la gouvernance*, vol.3, n° 3-4, 2016, pp.217-234.

contribué au climat favorable à la non-tenue des élections en décembre 2017 conformément à l'Accord du 31 octobre 2016.

8.2. Les perspectives d'avenir

Vu les développements qui précèdent, que peut-on encore attendre de la communauté internationale pour tenir la nouvelle échéance du 23 décembre 2018 ? La réponse à cette question ne paraît pas difficile à formuler d'autant plus que la RDC a encore cruellement besoin de l'action de la communauté internationale pour ses élections. Et pour cause, on peut d'abord souligner que l'insécurité et les groupes armés vont perdurer tout au long de l'année cruciale 2018. La MONUSCO sera d'une grande utilité pour appuyer les forces congolaises de défense et de sécurité dans la maîtrise de la situation pour permettre la tenue des élections sur l'ensemble du territoire national. Ensuite, tous les besoins en assistance financière, logistique et technique sont restés intacts et devraient être couverts par la communauté internationale, en commençant par la MONUSCO qui dispose des véhicules, des avions et des hélicoptères capables d'aider dans le transport des kits électoraux. C'est surtout l'assistance financière qui pourrait influencer davantage sur le respect du nouveau calendrier électoral, car, vu la conjoncture économique de l'ère, il n'est pas sûr que le gouvernement congolais parvienne à financer lui-même ces élections, malgré ses discours souverainistes répétés.

Tout ceci nécessite un renouvellement des engagements au niveau onusien. Ceci concerne évidemment l'appui politique au calendrier

électoral, encore controversé au niveau national. Le Conseil de sécurité vient plus ou moins de le faire dans sa déclaration à la presse du 28 novembre 2017, qui en appelle au respect de la date des élections du 23 décembre 2018.⁹² Ainsi, il a souligné « l'importance cruciale de veiller à ce que les élections ne soient pas reportées une nouvelle fois »⁹³ d'autant plus que leur organisation conditionne la paix et la stabilité durable en RDC.⁹⁴

On sait aussi que le mandat de la MONUSCO prend fin le 31 mars 2018. Le Conseil de sécurité voterait une résolution élargissant ce mandat pour une année de plus, en lui accordant les pouvoirs appropriés selon les besoins électoraux de 2018. La vigilance doit également rester de mise : la politique de sanctions ne doit pas être abandonnée. Il s'agit d'avertir les officiels congolais et d'autres personnalités congolaises, y compris dans l'opposition, que ceux qui ne s'inscriraient pas dans la logique des élections conformément au calendrier fixé par la CENI ou qui tenteraient de torpiller le processus, y compris en voulant le retarder davantage, feraient face aux sanctions internationales. La communauté internationale doit se montrer exigeante et cohérente à cet égard.

⁹² Radio Okapi, « RDC : le Conseil de sécurité appelle au respect des dates des élections » (29 novembre 2017) <<https://www.radiookapi.net/2017/11/29/actualite/politique/rdc-le-conseil-de-securite-appelle-au-respect-des-dates-des-elections>> consulté le 29 novembre 2017.

⁹³ ONU, « RDC : le Conseil de sécurité appelle à respecter la date des élections fixée au 23 décembre 2018 » (28 novembre 2017) <<http://www.un.org/apps/news/NewsFr/story.asp?NewsID=40575#.Wh5wZSDP>> consulté le 29 novembre 2017.

⁹⁴ Radio Okapi, note 14.

IX. ROLE DE LA COMMUNAUTE AFRICAINE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE LA SAINT-SYLVESTRE

Le concept « Communauté africaine » est forgé pour désigner les organisations internationales africaines et certains Etats influents du continent ayant joué ou qui devraient jouer un rôle dans le règlement de la crise politique en RDC. Ce concept doit être compris comme un sous-ensemble dans la « Communauté internationale » avec laquelle il est appelé à interagir dans une approche de complémentarité. Malheureusement, dans le contexte de la manipulation politique en vogue, la Communauté africaine est opposée à la Communauté internationale sous le fallacieux prétexte de la lutte contre le néocolonialisme ou de l'impérialisme.

C'est cette fibre de la lutte anti-impérialiste qui pourrait justifier l'ambiguïté du rôle jusque-là joué par la Communauté africaine en RDC en occultant la réalité selon laquelle l'impérialisme n'est plus seulement à situer dans les rapports Nord-Sud mais aussi dans les relations Sud-Sud. Le néocolonialisme est également intra-national où un groupe d'individus exploitent l'Etat et les citoyens à leurs propres profits. Entre le néocolonialisme occidental et celui pratiqué par les élites politiques congolaises, la différence n'est que de gravité et de contexte. C'est une réalité que la Communauté africaine ne semble pas avoir perçue ou refuse de percevoir.

Après avoir salué la conclusion de l'Accord politique, la Communauté africaine n'a pas fourni

un effort substantiel en vue dans la mise en œuvre effective de cet arrangement politique. Son action peut être résumée en des déclarations de prise de position déconnectées de la réalité politique sur le terrain et de visites protocolaires dictées par la pratique de la « diplomatie de complaisance ou de complicité » ou encore de la « diplomatie des mallettes ».

En grosso modo, l'action de la Communauté africaine dans la mise en œuvre de l'Accord politique de la Saint-Sylvestre n'a été proportionnelle qu'à la hauteur de son irresponsabilité. La conséquence immédiate est qu'elle n'a aucune crédibilité de l'opinion publique congolaise et rate une énième occasion de s'approprier le règlement de la crise politique au cœur de l'Afrique.

Pour comprendre l'ampleur de la déception engendrée par la Communauté africaine, il importe :

- Définir la crise congolaise actuelle sous le prisme du cadre juridique des organisations internationales africaines ;
- Evaluer quelques prises de position des dirigeants de l'UA ;
- Mesurer le degré d'interventions des Communautés économiques régionales les plus impliquées (SADC et CIRGL) ;
- Analyser le rôle de certains Etats jugés influents dans la crise congolaise ; et

➤ Envisager ce que la Communauté africaine pour l'avenir.

• Crise politique congolaise à l'égard des instruments juridiques africains

La relance du concept « Renaissance africaine » consécutive à la chute du régime d'apartheid en Afrique du Sud a été dominée sur le plan politique par le discours sur la démocratisation des Etats africains⁹⁵. Cette aspiration est reflétée dans les textes juridiques panafricains à travers lesquels les Etats et les organisations africaines ont pris l'engagement de défendre l'idéal démocratique. La crise politique en RDC est essentiellement le déni de cet idéal démocratique. Il s'agit d'une crise de démocratie et d'Etat de droit, née de la mauvaise gouvernance et de violation des droits de l'homme.

Et pourtant des instruments juridiques obligent les Etats et les dirigeants de l'Organisation pa-

⁹⁵ Lire Thabo Mbeki, *Discours à l'occasion du lancement de l'Institut pour la Renaissance africaine*, Pretoria, le 11 octobre 1999. Voir <http://www.au2002.gov.za/docs/speeches>, (Consulté le 28 novembre 2017) ; Cihunda Hengelela J., « La pensée de la renaissance de la République Démocratique du Congo dans l'œuvre du Professeur Célestin Nguya-Ndila Malengana », in Ndeshyo Rurihose O. (dir.), *La République Démocratique du Congo : les défis récurrents de décolonisation, de l'Etat de droit et du développement économique et social. Mélanges Célestin Nguya-Ndila*, Kinshasa, CEDESURK, 2012, pp. 51-94.

nafricaines à prendre des actions pour respecter et faire respecter les valeurs démocratiques et les droits de l'homme. A titre illustratif, l'Acte constitutif de l'UA (ACUA) a entre autres objectifs de « promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance⁹⁶ » et de « promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme⁹⁷ ». Au niveau de ces principes, l'ACUA oblige l'UA à œuvrer pour les principes démocratiques, l'Etat de droit, les droits de l'homme, la bonne gouvernance⁹⁸, la justice sociale⁹⁹, le caractère sacro-saint de la vie humaine et la condamnation et le rejet de l'impunité, des assassinats politiques, des actes terroristes et des activités subversives¹⁰⁰. Elle doit condamner et rejeter les changements anticonstitutionnels de gouvernement¹⁰¹.

Au sujet des changements anticonstitutionnels de gouverne-

⁹⁶ Article 3 point 7 de l'Acte constitutif de l'Union Africaine, Lome, le 11 juillet 2000.

⁹⁷ Article 3 point 8 de l'Acte constitutif de l'Union Africaine, ...*op.cit.*

⁹⁸ Article 4 point 13 de l'Acte constitutif de l'Union Africaine, ...*op.cit.*

⁹⁹ Article 4 point 14 de l'Acte constitutif de l'Union Africaine, ...*op.cit.*

¹⁰⁰ Article 4 point 15 de l'Acte constitutif de l'Union Africaine, ...*op.cit.*

¹⁰¹ Article 4 point 16 de l'Acte constitutif de l'Union Africaine, ...*op.cit.*

ment¹⁰², les rédacteurs de cet ACUA étaient bien inspirés de l'écrire au pluriel car ils prennent plusieurs formes que l'on ne pouvait pas envisager au moment de la rédaction de ce traité. L'une des formes actuellement vécue en RDC est de se maintenir au pouvoir en repoussant continuellement l'organisation des élections et empêcher l'avènement de l'alternance politique. Cette pratique est similaire à un changement anticonstitutionnel de gouvernement par le fait que toute personne qui se maintient au pouvoir sans mandat ou au-delà de son mandat est un usurpateur de pouvoir¹⁰³. Sa présence au pouvoir change *ipso facto* le régime constitutionnel de l'Etat.

¹⁰² Lire à ce sujet, Punga Kumakinga P., « L'interdiction des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique : pratique, bilan et perspectives », Ndeshyo Rurihose O. (dir.), *Le nouvel élan du panafricanisme, l'émergence de l'Afrique et la nécessité de l'intégration continentale. Les actes des journées scientifiques consacrées à la commémoration de la journée de l'Afrique : 2001-2012-2013-2014*, Kinshasa, CEDESURK, 2014, pp. 433-468 ; Sayeman Bula Bula, « Mise en hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anticonstitutionnels par l'Union africaine ? », *African Yearbook of International Law*, 2005, pp., Tabala Kitene F., *Le statut des sanctions contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement dans les textes et la pratique de l'Union africaine. Contribution à l'étude de la production des normes par les organisations internationales*, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit, Université de Gand, 2013.

¹⁰³ Mampuya Kanunk'a-Tshiabo A., « Le respect des textes légaux comme problème d'éthique de gouvernance au Congo », *Revue de l'U.K.A.*, Vol. 1, n. 1, (février 2013), p. 157.

Dans la perspective de la promotion des valeurs et institutions démocratiques, aucun Etat africain ne devrait trouver de prétexte pour ne pas organiser les élections ou les retarder. C'est malheureusement le cas en RDC où toutes ses obligations découlant des instruments juridiques africains ne sont systématiquement pas respectées. L'absence de la tenue des élections au plus tard le 31 décembre 2017 comme le prévoit l'Accord de la Saint-Sylvestre en est un des exemples de ces multiples violations des principes démocratiques. Face cette situation, l'UA devait intervenir. Jusqu'à ce jour son intervention n'est pas à la hauteur de sa responsabilité ni à celle de la situation sur le terrain où le régime au pouvoir se radicalise de plus en plus au mépris absolu de tous les principes démocratiques.

- **Déficit de leadership et désintéressement de l'action l'Union africaine en RDC**

L'action de l'UA en RDC souffre à la fois d'un déficit de leadership clairvoyant et d'un désintéressement « habituel » au point de s'interroger sur les causes fondamentales de ce laxisme des dirigeants des institutions panafricaines face au drame qui se déroule depuis plus d'un quart de siècle au cœur du continent. Il importe de répertorier trois faits qui étayent ce déficit de leadership de l'UA dans le règlement de la crise politique en RDC.

- **Prises de position déclaratoire sans réel impact sur le terrain**

Dans la mise en œuvre de l'APGI, les dirigeants de l'UA se sont distingués par des prises de position qui n'ont eu aucun impact dans l'atteinte de l'objectif de cet Accord, à savoir l'organisation des élections dans le délai convenu. En effet, le Président de l'UA s'était montré très indécis au sujet de la controverse relative à la nomination du Premier ministre de la transition. Finalement, il a reconnu celui qui a été nommé en violation de l'Accord politique qu'il a prétendu soutenir en tant que Président de l'UA.

L'entrée en jeu du Président de la Commission de l'UA (CUA) n'a rien changé en faveur de l'application effective de l'APGI. Il a fait des déclarations à maintes reprises relatives à l'état préoccupant de la situation politique en RDC sans actions concrètes. Parmi, les résolutions du 29^{ème} Sommet de l'UA tenu à Addis-Abeba en juillet 2017, on note seulement pour la RDC que la condamnation des sanctions de certains Etats occidentaux contre les personnalités du camp présidentiel et certains officiels et responsables des services de sécurité.

Au bout du compte, la Commission de l'UA a fini par se satisfaire de la publication du calendrier électoral qui viole littéralement l'Accord politique. De plus, un calendrier truffé des contraintes qui le rendent irréali-

sable¹⁰⁴. Outre, les déclarations, les dirigeants de l'UA ont fait des visites en RDC sans issues favorables pour l'application intégrale de l'Accord politique.

- **Visites de diplomatie de complaisance ou de complicité**

L'UA possède une représentation diplomatique en RDC et qui est dirigée par le représentant spécial du Président de la Commission de l'UA. Ce diplomate devait être à mesure de saisir la réalité politique congolaise et comprendre le nœud du problème en RDC qui se trouve être le refus de quitter le pouvoir par le Président en fonction. En effet, après avoir échoué de réviser la Constitution pour s'octroyer de nouveaux mandats, il a multiplié des manœuvres dilatoires pour retarder les élections et empêcher le choix de son successeur. Sauf l'hypothèse où les yeux et oreilles humains seraient bouchés par les « miels », aucun diplomate ne peut ignorer cette réalité et en faire rapport à son organisation. Dans le cas de l'UA, il existe un décalage entre la réalité sur le terrain et son action. Ce qui permet de conclure que toutes les visites de ses représentants ne participent qu'à une diplomatie de complaisance ou de complicité. Parmi celles-ci, on a dénombré les visites d'un envoyé spécial et du Prési-

¹⁰⁴ « RDC : Moussa Faki salue « l'engagement de la CENI à publier le calendrier électoral dans les délais raisonnables les plus proches », <https://actualite.cd/2017/10/02/rdc-moussa-faki-salue-lengagement>, (Consulté le 2 octobre 2017).

dent de la Commission de l'UA qui aurait eu

des entretiens francs et approfondis sur l'ensemble des questions relatives à la situation politique et sécuritaire en RDC et son processus électoral en particulier, ainsi que sur les mesures pertinentes pouvant assurer son succès¹⁰⁵.

Au bout du compte, il n'y a eu ni application effective, intégrale et de bonne foi de l'accord politique notamment à travers la libération de tous les prisonniers politiques ; la fin de l'exil des opposants menacés d'arrestation à leur retour au pays; la fin du dédoublement des partis politiques ; la libéralisation des espaces médiatiques ; la réouverture des médias injustement fermés ; la restructuration de la CENI afin de recréer la confiance entre l'électorat et l'institution organisatrice des élections ; l'utilisation du calendrier récemment proposé par la CENI comme outil de travail pour l'élaboration d'un calendrier consensuel; et le libre exercice des activités politiques par tous.

Devant une énième violation de l'Accord de la Saint-Sylvestre, Moussa Faki Mahamat

...déploire profondément les pertes en vies humaines enregistrées à cette occasion, et appelle à faire la lumière sur tout excès commis par les forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions, afin que les auteurs de ces

¹⁰⁵ « RDC : Moussa Faki salue « l'engagement de la CENI à publier le calendrier électoral dans les délais raisonnables les plus proches », <https://actualite.cd/2017/10/02/rdc-moussa-faki-salue-lengagement>, (Consulté le 2 octobre 2017).

actes en rendent compte. J'exhorte tous les acteurs congolais à faire preuve de la plus grande retenue et à s'abstenir de tous actes ou propos de nature à tendre davantage la situation. Je vous appelle à œuvrer ensemble à la tenue, dans les délais annoncés par la Commission électorale nationale indépendante et dans le respect des dispositions pertinentes de la Constitution, des élections prévues en décembre 2018¹⁰⁶.

Déplorer n'est pas si fort que condamner. Et pourtant, ces « excès » auraient été évités s'il y avait de la part de l'UA une action préventive du genre de mise en garde du régime contre ses excès. Du côté du Président de l'UA un silence radio a été observé alors que sa voix « confuse » a été entendue dans la crise zimbabwéenne. C'est une preuve supplémentaire qui atteste que soit la RDC l'intéresse moins, soit révèle le sentiment d'impuissance caractéristique des dirigeants africains.

- **Ruine des valeurs africaines par la présentation et l'élection de la RDC au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies**

L'une des preuves du désintéressement de l'UA face à la situation politique, sociale et sécuritaire en RDC est la présentation et l'élection de la RDC au Conseil des droits de l'homme

¹⁰⁶ Tshibuyi C., « RDC : Moussa Faki souhaite que la lumière soit faite sur tout excès commis par les forces de l'ordre le 31 décembre », <https://actualite.cd/2018/01/03/rdc-moussa-faki>, (Consulté le 3 janvier 2018).

des Nations Unies. Si l'on ne peut pas blâmer cette élection et l'entrée brillante de la RDC au sanctuaire mondial de promotion et de protection des droits humains, l'on doit critiquer le manque de courage des Etats africains pour n'avoir pas empêché cette élection. En effet, la RDC sous le régime actuel ne devait pas siéger au Conseil des droits de l'homme. La raison en est simple. Il s'agit d'un Etat qui ne respecte pas les droits de l'homme. Non seulement, les institutions sont affaiblies pour pouvoir joué ce rôle mais aussi l'on l'impression qu'il existe une « politique » délibérée et entretenue de violation des droits de l'homme¹⁰⁷.

Cette élection n'a pas infléchi la propension à la violation des droits de l'homme. Bien au contraire. Au-delà du fait que les droits socio-économiques ne sont pas satisfaits à cause de la mauvaise gouvernance, les droits politiques sont systématiquement violés comme en témoignent les nombreux rapports publiés par les organismes nationaux et internationaux. La perturbation des messes et la répression de la marche des chrétiens catholiques du 31 décembre 2017 par les forces de défense et de sécurité constituent la preuve de la régression de la protection des droits de l'homme en RDC. Qu'est-ce que cet Etat apportera au Conseil des droits de l'homme ? Son expérience en matière de répres-

¹⁰⁷ « RDC : Mis en garde par le gouvernement, le Comité Laïc de Coordination appelle à la résistance », <https://actualite.cd/2018/01/06/rdc-mis>, (Consulté le 6 janvier 2018).

sion des violences sexuelles pouvait-on arguer. Le mérite dans ce domaine n'est pas la répression de ces violences mais leur prévention. Bien que réprimées les violences sexuelles ne rendent pas la dignité de leurs victimes.

L'élection de la RDC au Conseil des droits de l'homme paraît une prime aux auteurs de violation des droits humains. Au niveau de l'Afrique, cette élection peut s'analyser comme la ruine de valeurs fondamentales du panafricanisme sur lesquelles est bâti tout l'édifice institutionnel de l'UA¹⁰⁸. Cette organisation continentale est entrain de scier l'arbre sur laquelle elle est assise. Elle tend à disparaître. Elle disparaîtra assurément lorsqu'elle sera dirigée par des chefs d'Etat ayant été impliqués dans la commission des crimes internationaux dans l'histoire récente de l'Afrique.

- **Complicité ou complaisance dans le chef des dirigeants de la SADC et de la CIRGL**

Les seules organisations régionales impliquées dans le règlement de la crise politique en RDC sont la Communauté de développement de l'Afrique australe connue sous son acronyme anglais SADC (*Southern Africa Development Community*) et la Conférence internatio-

¹⁰⁸ Voir Cihunda Hengelela J., « Un idéal sans leadership », in V. Ki-Zerbo L. et N. Sène J.J. (dir.), *L'idéal panafricain contemporain. Fondements historiques, perspectives futures*, Dakar, CODESRIA, 2016, pp. 143-163.

nale sur la région des Grands Lacs (CIRGL).

- **Complicité ou complaisance de la SADC**

Entre deux sommets des chefs d'Etat et de gouvernement et deux délégations dépêchées en RDC, la SADC semble peiner à imprimer une dynamique au règlement d'une énième crise politique et sécuritaire en RDC. Elle a publiquement donné l'impression de ne pas comprendre le nœud de la crise politique et semble naviguer à vue à dessein ou non.

La démarche de cette organisation régionale est truffée d'ambiguïté injustifiée au regard de sa mission. En effet, elle a soutenu le dialogue de la Cité de l'Union africaine (UA) et l'Accord politique du 18 octobre 2016 qui en était issu. Après le rejet de celui-ci et la conclusion de l'Accord politique de la CENCO du 31 décembre 2016, elle aurait pris fait et cause pour la thèse de la présentation d'une liste des candidats Premiers ministres au Président de la République (Voir sommet extraordinaire de Mbabane de mars 2017). Une thèse jugée par une grande frange de l'opinion publique congolaise et de la Communauté internationale comme non conforme à l'Accord politique de la Saint-Sylvestre.

Lorsque la nomination de Bruno Tshibala comme Premier ministre a été faite sur la base d'une liste lui présentée par une aile dissidente du Rassemblement, une délégation de la SADC a été dépêchée à Kinshasa pour tenter de dissiper les

polémiques suscitées par cette nomination. Là également et il convient de le souligner, les représentants de la SADC se sont comportés comme ayant pris part pour un camp protagoniste dans la crise, occasionnant ainsi un discrédit à leur tentative de médiation.

Dans tous les deux cas où elle a été appelée à intervenir dans la crise congolaise, la SADC s'est comportée comme un soutien indéfectible au Président de la République en fonction alors que celui-ci est cœur de la crise politique, sinon l'artificier de cette crise née de son refus de quitter le pouvoir à la fin de son dernier mandat constitutionnel ou d'organiser les élections pour le transfert pacifique et civilisé du pouvoir. Bien au contraire, il serait entrain de prendre des dispositions pour se maintenir le plus longtemps possible¹⁰⁹ ou de préparer des conditions moins favorables à des élections libres, transparentes et crédibles.

- **Complicité ou complaisance de la CIRGL**

La CIRGL a été créée en 2004 dans la perspective de

...faire de la région des Grands Lacs un espace de paix et de sécurité durable, et ce pour les Etats et les peuples, de stabilité politique et sociale, de croissance et de développement partagés, un espace de coopération

¹⁰⁹ *Mise en œuvre de l'Accord politique de la Saint-Sylvestre : où en sommes-nous sept mois après et quelles perspectives ?*, 6^{ème} Rapport élaboré par le Groupe de Travail composé des Experts de l'ACIDH, du CEGO, du CREEDA, de la LE et du RRSSJ, Kinshasa, Août 2017, p. 16.

*fondé sur des stratégies et politiques de convergence dans le cadre d'un destin commun...à réaliser, selon les aspirations de...peuples, en conformité aussi avec la vision et la mission de l'Union Africaine, avec la pleine participation de toutes...populations, en partenariat avec l'Organisation des Nations Unies, l'Union Africaine et l'ensemble de la Communauté internationale*¹¹⁰.

Cette vision ne peut se réaliser que dans le respect de la démocratie et la bonne gouvernance¹¹¹. Quatorze ans après, la crise persiste dans la région des Grands Lacs tant au sein des Etats qu'entre ceux-ci. L'une de ses formes est la crise de la démocratie et de la bonne gouvernance qui cadre avec l'objet de ce rapport.

L'action de la CIRGL lorsqu'elle se fait audible, elle est teintée de complicité ou de complaisance. Le Communiqué de presse du 7^{ème} Sommet ordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de la CIRGL tenu à Brazzaville le 19 octobre 2017 en donne une parfaite illustration. En ce qui concerne la RDC, les chefs d'Etat et de gouvernement ont réitéré leur soutien et ont appelé « à la mise en œuvre rapide de l'Accord Politique Global et Inclusif signé le

¹¹⁰ Paragraphe 14 de la Déclaration de Dar-es-Salaam sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs, Dar-es-Salaam, le 20 novembre 2004.

¹¹¹ Paragraphe 2 du Préambule au Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, Nairobi, le 15 décembre 2006.

31 décembre 2016 à Kinshasa¹¹²,... ».

Ce communiqué est publié à deux mois et onze jours de la date butoir fixée par cet Accord pour l'organisation des élections. Aucune appréciation de sa mise en œuvre n'a été faite pour saisir les défis qui restent à relever pour l'aboutissement du règlement de la crise en RDC. Ceci relève simplement de refus d'évoquer les questions qui fâchent.

- **Perception de l'ambiguïté du rôle des Etats pivots de la Communauté africaine**

Tous les Etats membres de la SADC n'ont pas d'intérêts économiques et politiques à préserver en RDC. Les Etats comme la RSA, l'Angola et la Tanzanie ne sont pas neutres en ce qui concerne la crise politique congolaise. Pour l'Afrique du Sud, la mise en application de l'approche mercantiliste de sa politique africaine a poussé à rejeter les considérations « idéalistes » relatives à la promotion de la démocratie et de l'Etat de droit en Afrique. Le changement intervenu à la tête du parti au pouvoir (ANC : African National Congress) n'augure pas de lendemain meilleur tant que ce parti sera toujours dirigé par des hommes politiques affairistes. Dans cette perspective, la RDC sera toujours vue comme une vache à lait et non comme un

¹¹² Paragraphe 3 du Communiqué de presse du 7^{ème} Sommet ordinaire des chefs d'Etat et gouvernement de la CIRGL, Brazzaville, le 19 octobre 2017.

partenaire qu'il convient de stabiliser.

L'Angola est le deuxième Etat pivot qui devrait jouer un rôle pour le règlement de la crise en RDC. Mais la protection de ses intérêts économiques pétroliers et sécuritaires (menace représentée par le Front de Libération de l'Enclave de Cabinda-FLEC) le rapproche plus du régime de Kinshasa au détriment de la démocratisation de la RDC. Cependant, il faut avouer que l'Angola est entrain d'expérimenter son premier changement « démocratique » au sommet de l'Etat avec l'élection de Joao Lourenço comme nouveau Président de la République. La question qui reste posée est celle de savoir si ce Président continuera la politique de son prédécesseur sur son grand voisin ? En tout état de cause, cette transition a fait l'Angola est resté muet sur sa scène régionale immédiate.

La Tanzanie est la nouvelle puissance régionale qui est entrée en jeu. Seul exemple « démocratique » en Afrique de l'Est, elle serait tiraillée entre les objectifs démocratiques et les retombées économiques de sa position régionale. Elle tirerait profits énormes de la géopolitique de l'instabilité plus particulièrement en RDC. Ce qui entache la neutralité de la Tanzanie dans la crise congolaise.

X. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il convient de noter en guise de conclusion que l'application de l'Accord Politique et Global du 31 décembre 2016 n'a pas été intégrale et de bonne foi. Son objectif principal, à savoir l'organisation des élections en décembre 2017 pour le retour à l'ordre constitutionnel rompu n'a pas été atteint.

Le consensus entre parties prenantes qui avait prévalu au moment de la signature de l'Accord a été brisé et remplacé par la loi du plus fort ; ce qui replonge le pays dans l'incertitude du lendemain. La seule issue rassurante à cette énième crise politique demeure l'organisation des élections projetées pour le 23 décembre 2018, d'après le nouveau calendrier annoncé par la Commission Electorale Nationale Indépendante.

Le rapport formule les principales recommandations suivantes :

- **Au Président de la République,**

De faire preuve de bonne foi en s'engageant concrètement et personnellement en faveur de l'alternance démocratique grâce à la tenue des élections crédibles et apaisées avant la fin de l'année 2018, notamment en prenant des décisions politiques relatives aux points ci-après : la mise en œuvre rigoureuse et correcte de l'Accord du 31 décembre 2016 notamment le non recours à un troisième mandat ou référendum; l'activation des mesures de décrispation politique et du respect des libertés

individuelles et de manifestations publiques ; la priorisation de la mobilisation locale, comme en 2011, de l'appui financier nécessaire pour les élections ; la redynamisation effective, conséquente et urgente de la CENI.

- **Au Parlement**

De s'acquitter de ses responsabilités régaliennes par le vote en temps requis des lois crédibles et justes visant le renforcement de la démocratie. Se refuser de cautionner des réformes liberticides relatives à la restriction de l'espace et des libertés publics à travers le rejet pur et simple : i) du projet de loi de révision de la loi organique sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ; ii) du projet de loi modifiant et complétant la Loi n°004/2001 du 20 juillet 2001 sur les Associations Sans But Lucratif (ASBL) et les Etablissements d'Utilité Publique ; iii) du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme qui sont en examen dans les deux chambres parlementaires.

- **A la CENI**

De prendre conscience de la mesure de sa tâche dans un contexte explosif et dénué de confiance entre parties prenantes, notamment en : affirmant davantage son impartialité et son indépendance dans la conduite du processus électoral ; menant le processus électoral conformé-

ment au cadre juridique en vigueur et surtout dans le respect du calendrier électoral ; privilégiant la transparence dans la conduite des opérations électorales, y compris dans la conclusion des marchés et la gestion des fonds alloués aux dites opérations.

- **A la Communauté internationale,**

D'apporter l'appui nécessaire à la réussite de l'exécution efficace du calendrier en vigueur moyennant le conditionnement de la bonne gouvernance interne de la CENI. Un comité d'experts internationaux en collaboration avec la MONUSCO et les acteurs de la société civile congolaise devrait être mis sur pied avec pour mandat de participer à la supervision du processus électoral afin de garantir sa crédibilité et sa transparence. Dans le même sens, la Communauté internationale devrait garder l'œil vigilant et continuer à exercer la pression sur les acteurs politiques congolais et la CENI en vue du respect intégral du calendrier électoral et la tenue des premières élections prévues en décembre 2018.

- **Aux organisations de la société civile, mouvements citoyens et à la population congolaise,**

D'exercer tous ses droits prévus par la Constitution, notamment les libertés de pensée, de conscience, d'expression, de réunions pacifiques et de manifestations publiques, comme moyen de faire pression sur les

parties prenantes à l'Accord politique du 31 décembre 2016.

De renforcer la surveillance du processus électoral par

des analyses et des propositions constructives et continuer les actions de plaidoyer auprès de toutes les parties

intervenant pour l'aboutissement heureux du processus électoral.