



LA RDC ENTRE LA SORTIE DE L'IMPASSE ÉLECTORALE ET LE RESPECT DE LA CONSTITUTION

Analyse de l'Accord Politique de la Saint - Sylvestre

5^{ème} Rapport élaboré conjointement
par le Groupe de Travail composé
du CREEDA, de la LE et du RRSSJ

La publication de ce rapport a été rendue possible grâce à l'appui technique et financier de :



KINSHASA, FEVRIER 2017

TABLE DES MATIERES

Acronyme	2
Auteurs du rapport et remerciements	3
Résumé exécutif	4
Introduction	6
Constitution de la RDC et l'Accord Politique Global et Inclusif du 31 décembre 2016 : entre rupture et continuité	8
La mise en évidence des rapports entre l'Accord politique du 31 décembre 2016 et la Constitution	9
Rôle de la Cour constitutionnelle dans la mise en œuvre de l'Accord	11
Les compétences compatibles et non compatibles des institutions issues de l'accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016	12
L'institution d'une transition politique en vue du retour à l'ordre constitutionnel.....	12
La prolongation des mandats politiques et partage « équitable » du pouvoir.....	13
La prolongation du mandat de l'assemblée Nationale, du Sénat, des Assemblées Provinciales et des Gouverneurs provinciaux	15
L'ambiguïté sur la situation politique des Gouverneurs et vice-Gouverneurs	17
La formation du Gouvernement d'union nationale, une garantie pour la tenue des élections.....	27
Le processus électoral et l'Accord Politique Global et Inclusif du 31 décembre 2016	20
L'analyse des choix de l'APGI pour la sortie de la crise électorale	20
En ce qui concerne l'appui à la réussite du processus électoral	25
La prise en compte des impératifs sécuritaires dans l'Accord Politique Global et Inclusif du ... décembre 2016	29
Les points forts de l'Accord politique dans la prise en compte des risques sécuritaires liés aux élections	30
Les points faibles de l'Accord politique dans la prise en compte des risques sécuritaires des élections.....	32
L'Accord Politique Global et Inclusif et les mesures de décrispation	35
La causalité immédiate multiple.....	36
L'insuffisance de l'antidote	37
L'efficacité problématique	38
Le Conseil National de Suivi de l'Accord : dernière-née des institutions d'appui à la démocratie	39
Les attributions du CNSA	40
L'organisation du CNSA.....	44
Le fonctionnement du CNSA	46
Les principales recommandations pour l'effectivité de la mise en œuvre de l'Accord Politique Global et Inclusif du 31 décembre 2016	53
Accord Politique Global et Inclusif du Centre interdiocésain de Kinshasa	56

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>
JORDC	<i>Journal Officiel de la République démocratique du Congo</i>
L.E	<i>Ligue des Electeurs</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

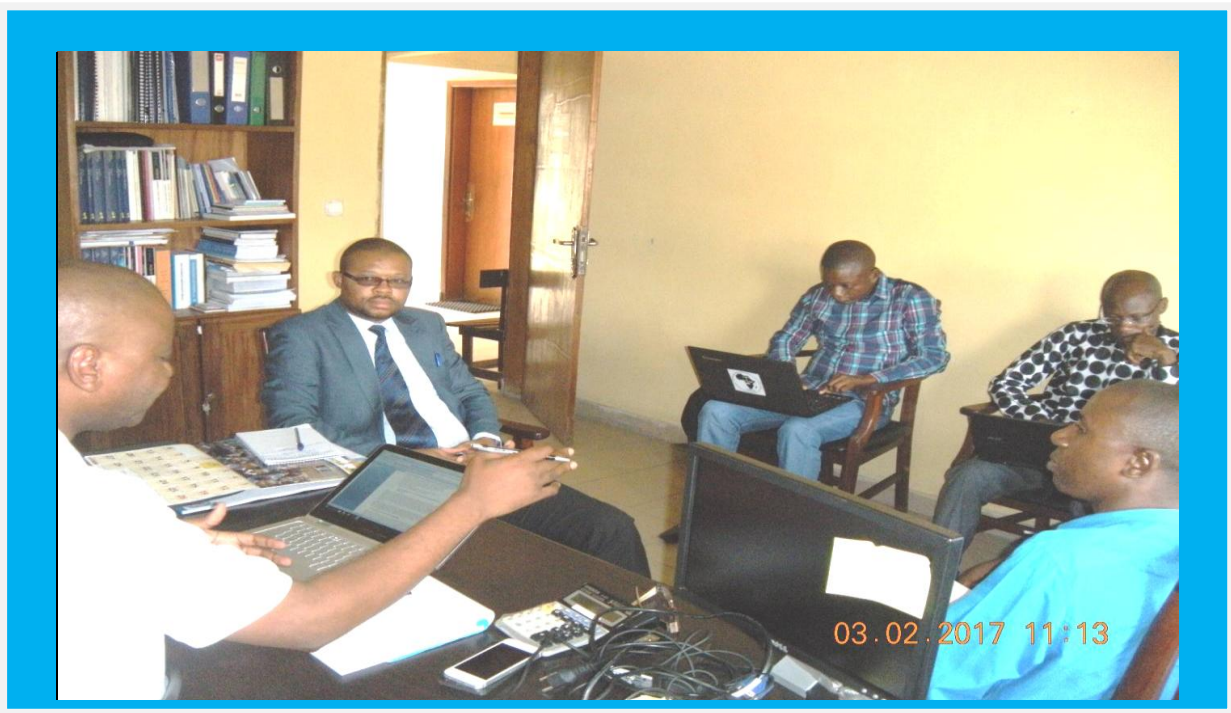
Ce rapport a été élaboré par :

- **BALINGENE KAHOMBO** du CREEDA
- **Emmanuel KABENGELE KALONJI** du RRSSJ
- **Joseph CIHUNDA HENGELELA** du CREEDA
- **Marcel WETSH'OKONDA** du CREEDA
- **Sylvain LUMU MBAYA** de la Ligue des Electeurs
- **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 du CREEDA, de la Ligue des Electeurs et du RRSSJ. Il ne peut aucunement engager la responsabilité des partenaires.



Bureaux du RRSSJ : des membres du Groupe de Travail sur le processus de paix en RDC, finalisant et validant la dernière mouture du 5^{ème} rapport, portant analyse indépendante de l'Accord Politique Global et Inclusif [Photo RRSSJ]

RESUME EXECUTIF

Le présent rapport constitue le fruit de réflexions approfondies et concertées de quelques Organisations¹ membres du Groupe de Travail sur le processus de paix. Il analyse l'Accord Politique Global et Inclusif du 31 décembre 2016 et se demande dans quelle mesure ledit Accord pourrait répondre ou non à l'impasse électorale en République Démocratique du Congo.

A titre de rappel, au fil de son histoire tumultueuse, la RDC a connu des « dialogues » sous plusieurs appellations [*Conférence de Léopoldville (25 janvier 1961)*; *Conférence de Coquilhatville (du 24 avril au 28 mai 1961)*; *Conférence de Tananarive (du 8 au 12 mars 1961)*; *Conclave de Lovanium (du 15 juin au 31 juillet 1961)*; *Conférence Nationale Souveraine (1991-1992)*; *Dialogue inter congolais (19 février au 25 avril 2002-2002)*²; *Concertations nationales (2013)*; *Dialogue global et inclusif de la Cité de l'Union Africaine (du 1^{er} septembre au 18 octobre 2016)*; et enfin le *Dialogue politique global et inclusif du Centre interdiocésain (du 08 au 31 décembre 2016)*].

Ces forums de discussions ont en commun le fait d'avoir été convoqués pour résoudre des crises politiques ou jeter les bases devant mettre fin au déficit de gouvernance démocratique. A la différence des dialogues politiques précédents, celui du Centre interdiocésain a la particularité de chercher à assurer la défense de l'ordre constitutionnel établi, son objectif principal n'étant pas de renverser le système politique en vigueur, mais plutôt de rétablir cet ordre rompu par l'absence d'organisation des élections dans les délais constitutionnels.

Le rapport analyse successivement : les rapports entre l'Accord politique et la Constitution de la République ; les compétences des institutions politiques de la période préélectorale et électorale ; les opérations électorales ; les questions

sécuritaires liées au processus électoral ; les mesures de décrispation politique ; le Conseil national de suivi de l'Accord. Il formule une série des recommandations pour l'effectivité de la mise en œuvre de l'accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016.

Tantôt, l'Accord Politique supplante la Constitution en vigueur et la supplée pour des situations « pathologiques » non prévues ; tantôt les parties prenantes s'accordent à mettre temporairement en veilleuse quelques dispositions constitutionnelles qui ne sauraient pas s'appliquer au même moment que ledit Accord afin de garantir à terme le retour à l'ordre constitutionnel normal.

Le maintien des institutions classiques pour la période préélectorale et électorale, avec des attributions limitées essentiellement au processus électoral paraît la seule issue pacifique et moins risquée pour restaurer l'ordre constitutionnel dans le plus bref délai. Pour ce faire, les animateurs de ces institutions devront, suivant les principes de bonne foi et de l'intérêt supérieur de la nation, faire un usage rationnel de leurs compétences respectives focalisées sur l'objectif de l'organisation des élections crédibles dans le délai de 12 mois au maximum.

Au niveau du Gouvernement central, tous les membres devront contribuer, en actes et en paroles, à assurer la cohésion de l'action gouvernementale en respectant l'autorité du Premier ministre. Ils devront éviter tout ce qui peut déboucher sur des conflits tant entre le Premier ministre et le Président de la République qu'entre les membres du gouvernement. Le gouvernement devra mobiliser des fonds pour la CENI en recourant aux ressources nationales et au financement extérieur et sécuriser les opérations préélectorales et électorales en déployant en temps utile les éléments de force de l'ordre.

¹ CREEDA, LE et RRSSJ.

² WOPPA et Confessions religieuses, *Les résolutions du Dialogue intercongolais tenu à Sun City du 19 février au 25 avril 2002 et du 1^{er} au 2 avril 2003*, Kinshasa, 2005.

Tenant compte des contraintes financières, les émoluments des animateurs et les dotations en faveur des institutions de transition devront faire objet d'un débat public dans le but d'assurer la transparence dans la redistribution des finances publiques en fonction des tâches à remplir pendant la transition. En tout état de cause, tous les émoluments et les dotations devront être revus à la baisse, à l'exception de la rémunération des fonctionnaires.

Pour tirer les leçons du passé et prévenir les violences pendant ou après le processus électoral, des impératifs d'ordre sécuritaire doivent être pris en compte à chaque étape du processus. L'Accord politique du 31 décembre 2016 vient détendre l'atmosphère qui était politiquement tendue et chargée d'un langage imagé avec des mots comme « préavis »³, « carton jaune »⁴, « carton rouge »⁵. Le risque d'un embrasement général était réel et perceptible. C'était un risque susceptible d'entraîner « une crise grave qui aurait pour effet, non seulement d'alourdir le sort du peuple congolais, mais aussi de déstabiliser la sous-région »⁶.

En ce qui concerne les mesures de décrispation, ce rapport montre qu'elles visent à juguler la crispation du climat politique, dont les causes immédiates sont multiples et globalement liées à l'impasse électorale dans le pays. Les mesures de décrispation préconisées à cet égard sont non seulement déséquilibrées, inégales et insuffisantes mais encore leur efficacité est assez problématique en l'espèce. Delà, le rapport formule quelques recommandations à l'intention de toutes les parties, à savoir notamment : *accélérer les tractations et procédures visant à clôturer les dossiers en suspens des personnes devant*

³ Le langage de « préavis » est tiré du meeting politique du Président du Rassemblement des Forces Politiques et Sociales Acquises au Changement [Mr Etienne Tshisekedi] qui avait estimé que le Président actuel de la RDC dont le mandat prenait fin le 19 décembre 2016, commençait son préavis le 19 septembre

⁴ Expression empruntée du langage footballistique qui signifie avertissement avant expulsion

⁵ Expression empruntée du langage footballistique qui signifie « expulsion ».

⁶ Conseil de Sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, S/2016/579, p.19, § 72.

faire l'objet de relaxation judiciaire, notamment en ce qui concerne les cas dits emblématiques ; continuer à rouvrir tous les médias fermés sans désenclaver ; mettre en place une commission ad hoc, chargée d'enquêter, d'identifier et d'évaluer les dommages subis par les victimes des manifestations publiques de 2016 à travers tout le pays ; promouvoir le dialogue entre membres des partis politiques aux dénominations dédoublées pour trouver des solutions satisfaisantes pour tous sans créer ni l'exclusion ni de nouvelles frustrations politiques nuisibles au climat propice aux élections ; mettre fin à l'instrumentalisation de la justice ; éviter la mauvaise foi dans l'implémentation des mesures convenues soit en retardant leur exécution, soit en obstruant celle-ci à l'aide de subterfuges consistant notamment à inventer des procédures administratives non-convenues.

Le même Accord institue une nouvelle institution d'appui à la démocratie dénommée Conseil national de suivi de l'Accord (CNSA)⁷. Celui-ci aura beau mobiliser toute l'expertise nécessaire à l'exercice de ses fonctions, il ne pourra faire preuve d'efficacité qu'à la condition, entre autres, qu'il dispose des moyens financiers conséquents et s'appuie sur des bonnes méthodes de travail à la fois sur le plan interne et celui externe, c'est-à-dire dans le cadre de ses relations avec les autres institutions politiques et techniques de la période préélectorale et électorale.

Pour garantir la mise en œuvre effective de l'Accord, quelques recommandations ont été formulées dans ce rapport et permettront de faire face aux éventuels blocages qui pourraient surgir à l'occasion de son application. Ces recommandations sont formulées à l'intention du Peuple congolais Souverain Primaire, du Président de la République, du Parlement, du Gouvernement, de la Cour Constitutionnelle, du Conseil National de Suivi de l'Accord, de la CENI, du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies et des Partenaires Techniques et Financiers.

⁷ Chapitre VI de l'Accord relatif au mécanisme de suivi de l'Accord politique et du processus électoral.

I. INTRODUCTION

La crisologie⁸ congolaise montre que l'histoire du pays est riche en crises politiques qui donnent souvent lieu à des accords politiques comme solution à leur règlement⁹. L'Accord politique global et inclusif du Centre interdiocésain de Kinshasa (APGI/CENCO) est le dernier en date de la longue liste. A titre de rappel, la RDC a connu les « dialogues » sous diverses formes et avec plusieurs appellations¹⁰. Il s'agit :

Il s'agit :

- de la Conférence de Léopoldville (25 janvier 1961) ;
- de la Conférence de Coquilhatville (du 24 avril au 28 mai 1961) ;
- de la Conférence de Tananarive (du 8 au 12 mars 1961) ;
- du Conclave de Lovanium (du 15 juin au 31 juillet 1961) ;
- de la Conférence Nationale Souveraine (1991-1992) ;
- du Dialogue inter congolais (19 février au 25 avril 2002-2002)¹¹ ;
- des Concertations nationales (2013) ;
- du Dialogue global et inclusif de la Cité de l'Union Africaine (du 1^{er} septembre au 18 octobre 2016) ; et
- du Dialogue politique global et inclusif du Centre interdiocésain (du 31 décembre 2016).

Ces forums des discussions politiques ont en commun le fait qu'ils sont convoqués pour résoudre des crises nées du déficit de gouvernance démocratique. Plus clairement, de l'exercice du

pouvoir d'Etat en violation de la Constitution et contre la volonté de la majorité du peuple.

A la différence des dialogues politiques précédents, celui du Centre interdiocésain a une particularité qui se manifeste par la défense d'un ordre constitutionnel établi. Son objectif est de rétablir cet ordre rompu par l'absence d'organisation des élections dans les délais constitutionnels¹².

La nécessité de ce dernier dialogue est devenue impérieuse devant l'impossibilité d'appliquer les solutions constitutionnelles qui seraient une avancée notable dans la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit en RDC. Trois voies alternatives au dialogue ont été invoquées dans les milieux politiques pour sanctionner cette sorte d'atteinte à la Constitution du 18 février 2006.

Il s'agit de :

- la mise en accusation devant la Cour Constitutionnelle du Président de la République et du Premier ministre pour violation intentionnelle de la Constitution du fait que faute de mobilisation des moyens nécessaires, ils n'ont pas permis à la CENI d'organiser les élections dans les délais requis. Une option politiquement irréalisable du fait que le Président de la République est le chef suprême (autorité morale) de la majorité parlementaire¹³. Même dans l'hypothèse où cette accusation serait portée devant la Cour constitutionnelle, composée visiblement en majorité des

⁸ Voir Morin E., « Pour une crisologie », *Communications*, Volume n° 25, N° 1, 1976, pp. 149-163.

⁹ Voir Thandika Mkandawire, « Préface », in Kankwenda Mbaya (dir.), *Le Zaïre. Vers quelles destinées*, Dakar, CODESRIA, 1992, p. IX.

¹⁰ Kabuya Lumuna Sando C., « RDC-histoire des dialogues politiques congolais : autopsie d'une tradition démocratique », <http://www.lepotentielonline.com/index.php?> (Consulté le 23 janvier 2017)

¹¹ WOPPA et Confessions religieuses, *Les résolutions du Dialogue intercongolais tenu à Sun City du 19 février au 25 avril 2002 et du 1^{er} au 2 avril 2003*, Kinshasa, 2005.

¹² L'article 73 de la Constitution stipule clairement ceci en ce qui concerne le Président de la République : « Le scrutin pour l'élection du Président de la République est convoqué par la Commission électorale nationale indépendante, quatre-vingt dix jours avant l'expiration du mandat du Président en exercice ».

¹³ Ngoma-Binda P., Otemikongo Mandefu Yahisule J et Moswa Mombo L., *République Démocratique du Congo. Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République*, Johannesburg, AfriMap et OSISA, 2010, pp. 143-197. Voir aussi Sesanga Hipungu D., *La voie du changement. Un pari de la raison pour la Rd Congo*, Paris, L'Harmattan, 2011.

amis du pouvoir, celle-ci serait en difficulté pour dire le droit en toute indépendance¹⁴. Même dans l'hypothèse où cette accusation serait portée devant la Cour constitutionnelle, celle-ci est composée en majorité des partisans du pouvoir¹⁵ ;

- la résistance populaire en application de l'article 64 de la Constitution. Une option risquée à cause de la forte militarisation du régime au pouvoir se traduisant par des répressions sanglantes des opposants, la non observance du caractère apolitique de l'armée et de la police, et de l'irrespect des droits humains et libertés fondamentales ;
- la démission des autorités exécutives arrivées fin mandat et l'organisation d'une transition conduite par le Président du Sénat.

Dans ce contexte, le dialogue politique s'impose comme la seule issue à la crise en ce que non seulement elle s'avère la moins onéreuse en termes financiers mais, en plus, elle présente l'avantage d'épargner les vies humaines. Cependant, tous les acteurs de cette nouvelle crise congolaise n'ont pas eu la même perception du dialogue. C'est ce qui a fait que, jugé non in-

¹⁴ Wetsh'okonda Koso M., « Profil des membres de la première composition de la Cour constitutionnelle de la République Démocratique du Congo », *Annuaire congolais de justice constitutionnelle*, Vol. 1, 2016, p. 131. Dans le même sens, Wetsh'okonda Koso M., « La consolidation de l'Etat de droit à l'épreuve de l'indépendance des juges constitutionnels en République Démocratique du Congo », Communication à la journée de sensibilisation sur la justice constitutionnelle organisée par le CREEDA en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer, à Mbanza-Ngungu (Province du Kongo Central), le 3 novembre 2016.

¹⁵ Wetsh'okonda Koso M., « Profil des membres de la première composition de la Cour constitutionnelle de la République Démocratique du Congo », *Annuaire congolais de justice constitutionnelle*, Vol. 1, 2016, p. 131. Dans le même sens, Wetsh'okonda Koso M., « La consolidation de l'Etat de droit à l'épreuve de l'indépendance des juges constitutionnels en République Démocratique du Congo », Communication à la journée de sensibilisation sur la justice constitutionnelle organisée par le CREEDA en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer, à Mbanza-Ngungu (Province du Kongo Central), le 3 novembre 2016.

clusif, le dialogue de la Cité de l'UA¹⁶ fût boycotté par les grandes formations politiques de l'Opposition et une frange importante de la Société civile. D'où la nécessité d'un dialogue global et inclusif. Celui-ci a finalement eu lieu sous une médiation essentiellement congolaise. Ce qui a paru comme un des « miracles politiques » de l'année 2016. A l'issue de cette médiation, les parties prenantes ont conclu l'Accord sous examen.

Pour servir réellement de cadre du règlement de la crise politique, cet accord a besoin d'un renforcement de son caractère contraignant à l'égard des parties prenantes. C'est pourquoi, sur la base de la Résolution 2277 (2016), le Conseil de sécurité de l'ONU devra prendre une nouvelle résolution, placée sous le chapitre VII de la Charte, pour prendre acte de l'Accord politique du 31 décembre 2016 et exiger de toutes les parties sa mise en œuvre effective ainsi qu'appeler les autres partenaires à l'appuyer.

Le présent rapport répond à la question de savoir dans quelle mesure cet Accord politique global et inclusif du Centre interdiocésain pourra permettre à la RDC de sortir de l'impasse électorale et restaurer l'ordre constitutionnel normal. Il a été rédigé dans une triple approche :
Il a été rédigé dans une triple approche :

- une approche de plaidoyer qui a permis de mettre en exergue ce que les parties prenantes doivent faire pour la mise en œuvre effective de l'Accord politique ;
- une approche de vulgarisation pour faire connaître le contenu de l'Accord politique à l'opinion publique ; et
- une approche scientifique qui s'adonne à l'analyse systématique de l'Accord politique pour en tirer des leçons en vue d'influencer sur l'action politique.

Le rapport comprend les sept points se rapportant aux matières suivantes :

¹⁶ Accord politique pour l'organisation d'élections apaisées, crédibles et transparentes en République Démocratique du Congo, Kinshasa, le 18 octobre 2016.

- la constitution de la RDC et l'Accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016 : entre rupture et continuité;
- les compétences compatibles et non compatibles des institutions issues de l'Accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016 ;
- le processus électoral et l'Accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016 ;
- la prise en compte des impératifs sécuritaires dans l'Accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016 ;
- les mesures de décrispation politique ;
- le Conseil national de suivi de l'Accord ; et
- principales recommandations pour l'effectivité de la mise en œuvre de l'accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016.

II. LA CONSTITUTION DE LA RDC ET L'ACCORD POLITIQUE GLOBAL ET INCLUSIF DU 31 DECEMBRE 2016 : ENTRE RUPTURE ET CONTINUITÉ !

La Constitution du 18 février 2006 est le dernier pacte républicain en date adopté par le peuple congolais à l'issue du référendum du 18 et 19 décembre 2005¹⁷ et ce, après quinze années des crises politiques ponctuées des conflits armés récurrents. Cette Constitution a été élaborée pendant une période de transition¹⁸ tumultueuse régie par de l'Accord global et inclusif issu du Dialogue intercongolais tenu à Sun City en Afrique du Sud et la Constitution de transition du 4 avril 2003¹⁹. Le contenu de cette Constitution peut se résumer en le fait qu'elle a inauguré un Nouvel ordre politique et institutionnel basé sur les principes classiques du constitutionalisme, à savoir : la séparation (horizontale et verticale) des pouvoirs²⁰, l'indépendance du pouvoir judiciaire (dans ses trois ordres de juridictions), le respect des droits et libertés fondamentaux²¹, la souveraineté du peuple congolais, la limitation de la durée (5 ans) et du nombre (2) des mandats présidentiels et la suprématie de la Constitution²². Conformément au principe de la supré-

matie de la Constitution, tout acte juridique qui serait non conforme à elle, est non valide et ne peut produire aucun effet juridique.

A la dixième année de l'entrée en vigueur de cette Constitution, la RDC se trouve plongée de nouveau dans une crise politique qui a failli dégénérer en une guerre civile. Cette crise est née de la violation de la Constitution du fait de la non tenue dans les délais constitutionnels des élections, plus particulièrement de l'élection du nouveau Président de la République avant la fin du deuxième et dernier mandat du Président de la République sortant fixée au 19 décembre 2016.

Pour sortir cette crise, les acteurs politiques et sociaux ont opté, après plusieurs tractations, de conclure un accord politique pour régir la période entre la fin de mandats des animateurs politiques et l'organisation des élections. La préoccupation majeure abordée dans ce chapitre est de mettre en exergue la nature des rapports entre la Constitution et l'Accord politique. Au-delà de cette préoccupation, il importe de circonscrire le rôle que pourrait jouer la Cour constitutionnelle pendant cette période de transition

¹⁷ Les deux premières fois que le peuple congolais a été consulté par référendum pour approuver la constitution remonte 1964 et 1966.

¹⁸ La transition a duré 3 ans de 2002 à 2005.

¹⁹ Il s'agit de l'Accord de Sun city de 2002.

²⁰ Balanda Mikuin Leliel, « Organisation des pouvoirs et leur équilibre dans le projet de Constitution », *Congo-Afrique* (Septembre 2005) n° 397, pp. 28-46.

²¹ Wets'okonda Koso Senga M., *Les perspectives des droits de l'homme dans la Constitution congolaise du 18 février 2006*, Kinshasa, 2006 ; Kalala M.M., « Projet de Constitution et Droits humains », *Congo-Afrique* (Septembre 2005) n° 397, pp. 47-56.

²² Mbata Betukumesu Mangu A., « Suprématie de la Constitution, indépendance du pouvoir judiciaire et gou-

vernance démocratique en République Démocratique du Congo », in Bakandeja wa Mpungu G., Mbata Betukumesu Mangu A. et Kienge-Kienge Intudi R. (dir.), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République Démocratique du Congo. Actes des Journées scientifiques de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa 18-19 juin 2007*, Kinshasa, PUK, 2007, pp.393-406.

A la dixième année de l'entrée en vigueur de cette Constitution, la RDC se trouve plongée de nouveau dans une crise politique qui a failli dégénérer en une guerre civile. Cette crise est née de la violation de la Constitution du fait de la non tenue dans les délais constitutionnels des élections, plus particulièrement de l'élection du nouveau Président de la République avant la fin du deuxième et dernier mandat du Président de la République sortant fixée au 19 décembre 2016.

Pour sortir cette crise, les acteurs politiques et sociaux ont opté, après plusieurs tractations, de conclure un accord politique pour régir la période entre la fin de mandats des animateurs politiques et l'organisation des élections. La préoccupation majeure abordée dans ce chapitre est de mettre en exergue la nature des rapports entre la Constitution et l'Accord politique. Au-delà de cette préoccupation, il importe de circonscrire le rôle que pourrait jouer la Cour constitutionnelle pendant cette période de transition.

2.1. La mise en évidence des rapports entre l'Accord politique du 31 décembre 2016 et la Constitution

Suivant Paterne Mambo,

La relation entre la constitution et les accords politiques se cristallise ainsi autour de l'idée de rupture de la cohérence et de l'unité de l'ordre constitutionnel dans son ensemble. Cette rupture est révélée par le bouleversement institutionnel occasionné et par la redéfinition des compétences prévues dans la constitution²³.

La relation de « rupture de la cohérence et de l'unité de l'ordre constitutionnel » est définie dans le cadre de ce rapport comme un rapport de conflictualité apparente avec la Constitution justifiée par la situation non prévue dans laquelle la RDC a été plongée. Cependant, l'APGI entretient avec la Constitution un autre type de rapport qui lui est bénéfique, car il milite pour sa protection. C'est le rapport de conformité.

²³ Mambo P., « Les rapports entre la constitution et les accords politiques, ...op. cit., p. 935.

2.1.1. Les rapports de conformité de l'Accord politique à la Constitution

Le rapport de conformité est établi à partir de clauses de l'APGI qui protège la Constitution actuelle. C'est la plus grande concession obtenue par les forces politiques et sociales acquises au changement. Il convient de relever que déjà dans le préambule de l'Accord politique, les parties prenantes ont déclaré avoir pris

...conscience de la nécessité de la cohésion nationale pour rétablir la concorde intérieure fondée sur un entendement commun du respect de la Constitution, des lois de la République et des principes démocratiques généralement acceptés²⁴ ;

Cependant, lorsque l'on examine de près les dispositions stipulées par les parties prenantes dans l'Accord politique du 31 décembre 2016, particulièrement au chapitre II consacré justement au respect de la Constitution, il y a lieu de faire observer que certaines options levées vont dans le sens le respect de la Constitution du 18 février 2006 et d'autres sont loin d'être en harmonie avec celle-ci.

Au sujet des dispositions de l'Accord politique qui sont respectueuses de la Constitution, les clauses suivantes paraissent conformes à cet objectif. Il s'agit :

- de l'organisation des élections présidentielles, législatives nationales et provinciales ainsi locales en conformité avec ladite Constitution²⁵. Il convient de noter que par cet engagement des parties d'organiser les élections à tous les niveaux de la gouvernance du pays (national, provincial et local) les parties prenantes à l'Accord politique

²⁴ Par 3 du Préambule de l'APGI... Au sujet de l'entendement du respect de la Constitution, lire Akele Adau P., « Réviser la Constitution ou remanier notre jeu socio-politique : « Respecter » la Constitution, c'est d'abord l'appliquer fidèlement ! », *Le Phare* du vendredi 15 août 2014. Contrairement à cette opinion, lire Boshab E., « La problématique de la stabilité constitutionnelle en République Démocratique du Congo », Communication du Secrétaire général du PPRD, Washington DC, août 2014.

²⁵ Chapitre II, point II 1

réaffirment le principe démocratique consacré à l'article 5 de la Constitution et selon lequel tout pouvoir émane du peuple en tant que souverain primaire qui l'exerce par ses représentants élus²⁶, même si les délais prescrits par la Constitution et les lois de la République pour l'organisation ne seront pas respectés. Sur ce point précis et face à l'impasse du processus électoral, l'Accord politique supplante la Constitution et prolonge spécialement les délais de l'organisation des élections du Président de la République, des députés et sénateurs et des animateurs des institutions provinciales et locales afin de garantir dans l'avenir proche, le retour à la vie constitutionnelle régulière.

- du non recours au référendum constitutionnel : les parties prenantes, tout en rappelant le contenu de l'article 5 alinéa 1^{er} de la Constitution²⁷, « s'engagent à n'entreprendre ni soutenir aucune initiative de révision et de changement de constitution » pendant la période de transition.
- de la clarification sur l'impossibilité absolue d'un troisième mandat présidentiel : les parties prenantes à l'Accord politique ont pris acte de la déclaration solennelle du Président de la République en fonction faite devant le Parlement réuni en congrès en date du 15/11/2016 en ces termes : « A tous ceux qui semblent se préoccuper...de mon avenir politique, je tiens à dire,..., que la RDC est une démocratie constitutionnelle. Toutes les questions pertinentes relatives au sort des institutions et de leurs animateurs sont réglées de manière satisfaisante par la Constitution »²⁸. Partant de cette déclaration, les parties prenantes à l'Accord ont conclu à propos du sort du

Président de la République Joseph KABILA en ces termes : « Ainsi, ayant accompli deux mandats, il ne peut en briguer un troisième »²⁹. Sur ce point précis, l'Accord politique participe au renforcement du respect de la Constitution qui consacre le principe de l'alternance démocratique en limitant à deux le nombre des mandats que peut briguer tout président de la République³⁰.

- du respect des Institutions et des lois de la République, de l'Etat de droit, des droits humains, des libertés fondamentales collectives et individuelles, de la séparation des pouvoirs et du droit d'existence des partis politiques de l'opposition ainsi que de l'exercice de leurs activités politiques³¹ ; et
- de la promotion de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de la cohésion nationale, de la paix civile et des valeurs démocratiques notamment l'alternance démocratique résultant des élections crédibles, libres, transparentes et apaisées, la solidarité nationale, la tolérance politique, le sens du compromis par le dialogue, l'égalité des droits et des chances, la bonne gouvernance et la redevabilité des dirigeants³².

2.1.2. Les rapports de non-conformité de l'Accord politique à la Constitution

Il importe de faire observer que l'APGI contient des dispositions qui sont non conformes à la Constitution. Les rapports de non-conformité sont constitués par l'ensemble de ces dispositions. Il s'agit :

²⁶ Article 5 de la Constitution du 18 février 2006.

²⁷ L'article 5 alinéa 1^{er} dispose : « La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants ».

²⁸ Chapitre II, point II.2 de l'Accord.

²⁹ Chapitre II, point II.2 *in fine* de l'Accord

³⁰ Voir l'exposé des motifs et l'article 70 alinéa 1 qui l'exprime en ces termes : « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois ».

³¹ Accord politique du 31 décembre 2016, chapitre II, point II.3.

³² Accord politique du 31 décembre 2016, chapitre II, point II.4.

- de la prolongation de la durée des mandats du Président de la République, des députés nationaux et provinciaux, des sénateurs et des gouverneurs de provinces ;
- de l'institutionnalisation de l'empiètement des compétences entre les institutions avec la mise en place du CNSA ; et
- de l'absence des sanctions à l'endroit des auteurs de violation des droits humains depuis le début de la crise. Ce qui donne l'impression d'approuver une certaine politique d'impunité ; et
- de la place de la définition du rôle du peuple congolais dans la mise en œuvre de cet accord.

Ces dispositions de l'APGI non conformes à la Constitution sont cependant tolérables dans la mesure où elles permettent au bout du compte d'assurer la restauration de l'ordre constitutionnel rompu. Leur existence délimite le rôle que la Cour constitutionnelle vis-à-vis de l'Accord politique.

2.2. Rôle de la Cour constitutionnelle dans la mise en œuvre de l'Accord

Placée au cœur du pouvoir judiciaire, la Cour constitutionnelle répond essentiellement à trois exigences de la vie démocratique d'un Etat, à savoir: assurer la suprématie de la Constitution par le contrôle de constitutionnalité, protéger les droits et les libertés individuelles et pacifier le jeu politique en offrant des solutions juridiques en cas des conflits de compétences entre différentes institutions politiques³³.

Si les parties prenantes à l'accord politique ont confiance à la Cour constitutionnelle, elle peut jouer un rôle important dans la mise en œuvre de celui-ci dans sa mission de contrôle de constitutionnalité et dans son rôle de d'arbitre des conflits d'attributions entre les institutions politiques.

³³ Lice à ce sujet, Kapinga K. Nkashama S., «Autres compétences de la Cour constitutionnelle », *Annuaire congolais de justice constitutionnelle*, Volume 1-2016, Kinshasa, 2016, pp.29-30.

2.2.1. La Cour Constitutionnelle comme juge de contrôle de la constitutionnalité

Etant donné que l'Accord politique, de par son objet qui est l'organisation et l'exercice du pouvoir politique, sort du cadre général des conventions privées régi par le droit commun, il ne peut faire l'objet d'aucun recours en annulation devant les juridictions de droit de droit commun.

De même, le caractère constitutionnel, du point de vue matériel, des normes qu'il édicte fait de l'Accord politique un acte juridique de même valeur que la Constitution. Par conséquent, l'Accord échappe au contrôle de constitutionnalité assuré par la Cour constitutionnelle, et qui ne peut porter que sur les actes juridiques infra-constitutionnels, à savoir les lois et les actes ayant force des lois et dans une certaine mesure les actes réglementaires³⁴.

Mais, les dispositions de l'Accord étant désormais comme ayant la même valeur que la « *constitution* », il appartiendra à la Cour constitutionnelle de censurer tout acte législatif ou réglementaire qui irait à l'encontre de l'Accord politique du moins pendant la période de transition. Ainsi, la Cour constitutionnelle pourrait, si elle est sollicitée, jouer un rôle important dans la mise en œuvre de l'accord politique qui vise à restaurer l'ordre constitutionnel établi.

2.2.2. La Cour constitutionnelle, comme juge des conflits des compétences

L'Accord politique du centre interdiocésain de Kinshasa réaménage les institutions de la République et leurs compétences pendant la période de transition. Mais dans le fonctionnement de ces institutions, le risque des conflits de compétences entre différentes institutions n'est pas exclu sous ce régime spécial.

En tant que juge des conflits de compétences entre différentes institutions de la République, la Cour constitutionnelle apparaît comme l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et pacificateur du jeu politique pendant la période

³⁴ Voir Kapinga K. Nkashama S., «Cour constitutionnelle et contrôle de constitutionnalité en RDC », *Annuaire congolais de justice constitutionnelle*, Volume 1-2016, Kinshasa, 2016, pp.3-28.

de transition. A ce titre, si elle est saisie, la Cour constitutionnelle peut offrir des solutions juridiques aux conflits d'attributions qui peu-

vent surgir entre les différentes institutions de la transition, en se référant à l'Accord politique qui est désormais la source du pouvoir politique.

III. LES COMPÉTENCES COMPATIBLES ET NON COMPATIBLES DES INSTITUTIONS ISSUES DE L'ACCORD POLITIQUE GLOBAL ET INCLUSIF DU 31 DÉCEMBRE 2016

L'Accord politique institue une période transitoire qu'il qualifie de « *préélectorale et électorale* ». Celle-ci correspond à l'espace de temps qui court à partir du 31 décembre 2016, date sa signature jusqu'à l'installation des animateurs élus des institutions politiques en RDC. Elle est cet intervalle de temps compris entre la fin des mandats des animateurs politiques actuels et l'élection de leurs successeurs. Cette durée a été convenue pour 12 mois au maximum³⁵.

Les institutions de l'Etat pendant cette période seront dirigées par des animateurs dont la source de légitimité pose de sérieux problèmes dans le cadre de légalité constitutionnelle ordinaire³⁶. Le principe constitutionnel selon lequel tout pouvoir émane du peuple est ignoré. Ces animateurs sont de deux ordres : ceux ayant terminé leurs mandats constitutionnels et ceux nommés sur la base de l'Accord Politique Global et Inclusif (APGI). Cette combinaison résulte de l'arrangement politique visant l'organisation des élections paisibles en vue de rétablir la légalité constitutionnelle normale.

3.1. L'institution d'une transition politique en vue du retour à l'ordre constitutionnel

L'Accord politique fait apparaître deux types de missions qu'il assigne aux institutions de la période préélectorale et électorale. Il s'agit :

- *des prérogatives constitutionnelles et légales ordinaires de ces institutions ;*

³⁵ Point III.1.2. de l'Accord politique global et inclusif...*op. cit.*

³⁶ Mampuya Kanunk'a-Tshiabo A., « Le respect des textes légaux comme problème d'éthique de gouvernance au Congo », *Revue de l'U.K.A.*, Volume 1, n. 1, Février 2013, p. 157.

- *des missions spéciales ou de sortie de crise. Il s'agit d'assurer la continuité de l'Etat et d'organiser les élections.*

L'Accord politique a instauré une période de transition fondée sur des textes de nature différente. En effet, cette transition fonctionnera sur la base de certaines dispositions de la Constitution du 18 février 2006 dont le respect est proclamé sans qu'il ne semble effectif et entièrement sur la base de l'Accord politique et des arrangements particuliers qui en seront parties prenantes.

Ce qui importe est de savoir si les prérogatives et les missions prioritaires assignées aux institutions de la transition permettront de rétablir l'ordre constitutionnel mis en veilleuse. Entre les deux types de missions, l'articulation semble confuse. Et partant, la distinction perd de sa saveur. En effet, dans les prérogatives constitutionnelles et légales classiques des institutions politiques congolaises, figurent la compétence d'assurer la continuité de l'Etat et l'organisation des élections dans les délais prévus par la Constitution et les lois de la République. Les animateurs de ces institutions ne l'ont pas fait durant les cinq dernières années. C'est pourquoi l'on se trouve dans cette situation de crise politique et électorale.

Pour sortir de cette situation, l'on devrait avoir un regard critique au niveau de l'attribution des compétences. Ce que l'Accord politique a entendu faire est de reconnaître, en vertu du principe du respect des institutions, les compétences classiques à leurs animateurs. Cependant, ces compétences se trouvent limitées par leur priorisation. Toutes les compétences nécessaires sont celles qui convergent vers à l'objectif de l'organisation des élections. Toute autre prérogative qui n'aurait pas de relation avec les élec-

tions ne devrait pas être exercée pour épargner les énergies et les moyens.

3.2. La prolongation des mandats politiques et partage « équitable » du pouvoir

La prolongation des mandats a affecté les institutions suivantes : le Président de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat, les Assemblées provinciales et les gouvernements provinciaux (Institutions à mandats électifs). Quant au partage du pouvoir, il n'a concerné que le gouvernement central (Institution à mandat non électif).

3.2.1. La prolongation de la durée du mandat du Président de la République

Les parties se sont engagées à respecter, dans son entièreté, l'article 70 de la Constitution. Celui-ci dispose :

Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.

A la fin de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu.

Les parties signataires de l'APGI ont tiré deux conséquences de cette disposition : la première est que l'actuel Président de la République ayant épuisé ces deux mandats, il ne peut en aucun cas briguer un troisième mandat. La deuxième est, bien qu'étant à la fin de son dernier mandat, le Président de la République restera néanmoins en fonction jusqu'à l'installation effective de son successeur élu. Cette deuxième conséquence tirée de l'interprétation de l'alinéa 2 de l'article 70 n'est pas partagée par le Front pour le Respect de la Constitution. C'est la seule réserve trouvée dans cet Accord politique.

3.2.2. Les contradictions flagrantes sur la durée d'un mandat présidentiel

On peut constater avec satisfaction que les parties ont eu le même entendement du sens et de la portée de l'alinéa 1 de l'article 70 de notre Constitution. La durée d'un mandat présidentiel est de cinq ans (pas plus) et le nombre de ces

mandats est de deux (pas plus). Cette disposition est verrouillée à l'alinéa 1 de l'article 220.

L'interprétation de l'alinéa 2 sur la base duquel elles ont tiré la deuxième conséquence est fort douteuse. Elle repose sur l'arrêt R.Const. 262 de la Cour constitutionnelle (CC) du 11 mai 2016³⁷. Formellement, c'est l'interprétation de la CC qui s'est imposée aux parties sans que la référence ne soit explicite.

A la différence de la CC qui ne détermine pas les limites temporelles acceptables pendant lesquelles le Président de la République peut rester en fonction à la fin de son mandat, les parties signataires ont limité ce temps à 12 mois. Ce qui importe que ce délai puisse permettre au Président de la République de contribuer à l'organisation de l'élection de son successeur et de son installation effective. On remarque que c'est ce qu'il n'a pas fait durant 60 mois de son deuxième et dernier mandat. Qu'est-ce qui le motivera cette fois à le faire ?

La réponse à cette question peut être trouvée dans le changement du contexte politique et du cadre institutionnel. D'une part, la résistance au maintien au pouvoir du Président de la République à la fin de son dernier n'a pas faibli malgré les pertes en vies et en matériels enregistrés depuis janvier 2015. D'autre part, la formation du « gouvernement de cohabitation des forces politiques et sociales » et la mise en place d'un Conseil de surveillance (CNSA) constituent des garanties pour l'organisation des élections dans le délai de 12 mois.

En tout état de cause et pour l'intérêt bien compris de la consolidation de l'Etat de droit en RDC, l'interprétation de l'alinéa 2 faite par la CC est erronée et les membres de cette composition assumeront cette responsabilité devant

³⁷ CC, 11 mai 2016, R.Const. 262, Neuvième feuillet, par 5. La CC a affirmé que l'alinéa 2 de l'article 70 de la Constitution est clair et n'appelle pas d'interprétation. Elle l'a quand même interprété en recourant à la synthèse du débat général d'avril 2005 sur l'avant-projet de la Constitution. Elle n'a fait aucune référence à l'article 73 de la Constitution. Ce qui paraît un déficit méthodique qui ne peut conduire qu'à des résultats controversés. Cette interprétation a rendu la Cour plus impopulaire qu'elle ne l'était.

l'histoire et la nation congolaise. L'installation effective du nouveau Président de la République n'est pas en dehors de cinq années de la durée du mandat. Les exemples sont légions en droit constitutionnel comparé africain³⁸. Le Président de la République aurait dû démissionner le 19 décembre 2016. Le fait de s'être accroché à son fauteuil, il a tout aussi engagé sa responsabilité devant l'histoire et la nation congolaise³⁹. Espérons qu'il va se rattraper en quittant le pouvoir à l'issue de cette période de transition.

3.2.3. L'articulation entre les compétences reconnues au Président de la République dans l'Accord politique

L'articulation entre les compétences reconnues au Président de la République débouche sur une distinction entre les compétences classiques du Président de la République ne sont plus compatibles avec la période de transition instaurée par l'Accord politique et celles qui le sont. Le critère de distinction est la compatibilité à l'objectif d'organisation des élections dans le délai de 12 mois.

Les « *compétences compatibles* » du Président de la République durant la période préélectorale et électorale sont :

- être chef de l'Etat et représenter la nation ;
- veiller au respect de la Constitution ;
- assurer, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions ainsi que la continuité de l'Etat ;
- garantir l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire, la souveraineté nationale et le respect des traités et accords internationaux ;
- adresser des messages à la nation ;

³⁸ Cihunda Hengelela J., « Les garanties juridiques de l'alternance politique en République Démocratique du Congo sous la Constitution du 18 février 2006 », <http://www.nomos-elibrary.de>, (Consulté le 20 janvier 2017).

³⁹ La responsabilité du Président de la République a été engagée contrairement à ce qu'une partie de la doctrine congolaise soutient. Voir Mampuya Kanunk'a-Tshiabo A., Kaluba Dibwa D. et Botakile Batanga N., *La vacance des institutions politiques sous la Constitution du 18 février 2006*, Kinshasa, Editions Eucalyptus, 2016, p. 51.

- communiquer avec les Chambres du Parlement par des messages qu'il lit ou fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat ;
- prononcer, une fois l'an, devant l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès, un discours sur l'état de la nation ;
- mettre fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du gouvernement ;
- nommer les autres membres du gouvernement et mettre fin à leurs fonctions sur proposition du Premier ministre ;
- convoquer et présider le Conseil des ministres ;
- déléguer le pouvoir de présider le Conseil des ministres au Premier ministre ;
- promulguer les lois dans les conditions prévues par la Constitution ;
- être le commandant suprême des Forces armées ;
- présider le Conseil supérieur de la défense ;
- conférer les grades dans les ordres nationaux et les décorations, conformément à la loi ;
- proclamer l'état d'urgence ou l'état de siège après concertation avec le Premier ministre et les Présidents de deux Chambres conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution ;
- informer la nation par un message ;
- déclarer la guerre par ordonnance délibérée en Conseil des ministres après avis du Conseil supérieur de la défense et autorisation de l'Assemblée nationale et du Sénat, conformément à l'article 143 de la présente Constitution ;
- exercer le droit de grâce ;
- remettre, commuer ou réduire les peines ; et
- recevoir les lettres de créance des ambassadeurs et des envoyés extraordinaires étrangers.

Il importe de souligner que sa compétence de convoquer et de présider le Conseil des mi-

nistres est hautement conflictogène. Il serait souhaitable pour lui de déléguer ce pouvoir au Premier ministre de manière définitive et l'exercer exceptionnellement, si les circonstances l'exigent.

Les « *compétences incompatibles* » sont celles qui n'ont pas de rapport avec le processus électoral ou dont l'exercice peut avoir une incidence négative sur ce processus. Au chapitre de ces « *compétences incompatibles* », on classe le fait de :

- nommer le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire après consultation de celle-ci ;
- confier une mission d'information à une personnalité en vue d'identifier une coalition ;
- investir par ordonnance les Gouverneurs et les Vice-gouverneurs de province élus ;
- nommer, relever de leurs fonctions et, le cas échéant, révoquer, sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires ; les officiers généraux et supérieurs des forces armées et de la police nationale, le Conseil supérieur de la défense entendu ; le chef d'état major général, les chefs d'état-major et les commandants des grandes unités des forces armées, le Conseil supérieur de la défense entendu ; les hauts fonctionnaires de l'administration publique ; les responsables des services et établissements publics ; les mandataires de l'Etat dans les entreprises et organismes publics, excepté les commissaires aux comptes ;
- nommer, relever de leurs fonctions et, le cas échéant, révoquer, par ordonnance, les magistrats du siège et du parquet sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature ;
- prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale ; et
- accréditer les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des Etats étrangers et des Organisations Internationales.

Certaines « *compétences incompatibles* » peuvent devenir compatibles si la nécessité l'exige. Il s'agit par exemple de certaines nominations ou révocations au sein de la magistrature, de l'armée, de la police ou dans la diplomatie.

Au sujet des missions prioritaires, assurer la continuité de l'Etat ne veut rien dire face à la disparition de l'autorité de l'Etat même dans la ville de Kinshasa. La seule mission prioritaire pour le Président de la République reste de veiller à l'organisation des élections. A ce sujet, il paraît qu'il n'a pas une compétence spécifique quant à ce. Sinon, laisser la CENI fonctionner librement sans interférence personnelle ni de toute autre personne extérieure à cette institution.

3.3. La prolongation de la durée du mandat de l'Assemblée nationale, du Sénat, des Assemblées provinciales et des gouverneurs provinciaux

Les parties signataires ont reconnu que les mandats des députés provinciaux et des sénateurs ont expiré depuis 2012. Il a été omis d'être mentionné que certains gouverneurs de province ont vu leurs mandats expirés depuis 2012 et d'autres ont été réélus par des députés provinciaux qui n'avaient plus la légitimité requise pour le faire. Elles ont également reconnu que le mandat des députés nationaux de la deuxième législature expire en février 2017.

En dépit de cette constatation, les parties prenantes ont convenu :

- les députés nationaux, les sénateurs et les députés provinciaux en exercice restent en fonction jusqu'à l'installation effective des nouvelles assemblées législatives et délibérantes correspondantes issues des prochaines élections à organiser conformément au calendrier convenu ;
- l'Assemblée nationale, le Sénat et les Assemblées provinciales auront, selon le cas et outre leurs attributions constitutionnelles classiques, comme agendas législatifs prioritaires le bloc

- législatif relatif aux élections et les mesures de décrispation politique ; et
- les gouverneurs et vice-gouverneurs élus restent en fonction conformément aux dispositions constitutionnelles.

3.3.1. Les contradictions flagrantes sur le calcul de la durée du mandat parlementaire

Les parties prenantes ont fait un bon usage du calcul de la durée de cinq ans des mandats des parlementaires aux niveaux de deux échelons du pouvoir d'Etat en RDC. Le respect de cette durée est fondé sur le principe sacro-saint dans toute République démocratique consacré à l'alinéa 1^{er} de l'article 5 de la Constitution :

« La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants ».

Le peuple congolais accorde le pouvoir à ses représentants pour une durée de cinq ans à tous les niveaux. Ceux-ci doivent lui rendre compte à l'issue de cette période au nom du principe de redevabilité. Ils doivent quitter leurs fonctions pour solliciter de nouveau la confiance du souverain primaire à travers des élections. L'absence d'élections ne peut justifier la prolongation de la durée d'une législature.

La première observation tient justement à cette question de durée des mandats des parlementaires. Pour l'intérêt de la consolidation de la démocratie, il faut rappeler qu'il n'y a pas de prolongation de durée pour les assemblées parlementaires sous la Constitution du 18 février 2006. Il n'y a pas non plus de possibilité de mise en place d'assemblées intérimaires comme l'on peut avoir un Président de la République intérimaire. L'explication est très simple. Le pays peut fonctionner sans parlement ; mais pas sans Président de la République. L'argument de la continuité de l'Etat à l'égard des assemblées parlementaires reste à relativiser. Toute prolongation des mandats parlementaires est plutôt fondée sur des motivations politiques. Espérons qu'elle permettra d'organiser des élections dans le délai convenu ou à convenir selon le cas.

Il faut indiquer également que le fondement de la prolongation des mandats des députés nationaux et provinciaux ainsi que des sénateurs ne se trouvent pas dans la Constitution. Il est, une fois encore, à trouver dans le fameux arrêt de la Cour constitutionnelle du 11 mai 2016⁴⁰. En effet, les parties prenantes ont prétendu se conformer aux alinéas 2 des articles 103 et 105 et à l'alinéa 6 de l'article 197 de la Constitution pour consentir à la prolongation des mandats de parlementaires. En réalité, les trois alinéas ne prolongent pas la durée des mandats parlementaires. Ils fixent les modalités de leur délimitation. L'installation d'une nouvelle assemblée n'est pas en dehors de cinq ans. Elle en constitue le terme⁴¹.

3.3.2. L'articulation des compétences reconnues aux parlementaires dans l'Accord politique

La deuxième observation en rapport les Assemblées parlementaires tient à l'étendue de leurs compétences. L'APGI accorde aux parlementaires toutes « leurs attributions constitutionnelles », avec priorité sur le bloc législatif relatif aux élections et les mesures de décrispation politique. Comme nous l'avons dit pour le Président de la République, ces compétences devront être strictement réduites à l'objectif de l'organisation des élections. Cet argument est justifié par le fait que le pays se trouve dans une situation exceptionnelle. Ainsi le principe de la distinction des compétences devra s'appliquer aussi aux parlementaires.

Les compétences suivantes sont compatibles. Il s'agit de :

- voter les lois ;
- contrôler le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivie de vote, la question d'actualité, l'interpellation, la

⁴⁰ CC, 11 mai 2016, R.Const. 262, Neuvième feuillet.

⁴¹ Pour plus de détails, voir Cihunda Hengelela J., « Application du régime de suspension des mandats parlementaires à la lumière des dispositions de l'arrêt R.Const. 126 de la Cour constitutionnelle », *Annuaire congolais de justice constitutionnelle*, Volume 1, 2016, p. 333.

commission d'enquête, et l'audition par les Commissions ;

- *approuver le programme du gouvernement à la majorité absolue ; et*
- *investir le Gouvernement même si il n'est pas son émanation.*

Les compétences suivantes sont incompatibles :

- *mettre en cause la responsabilité du Gouvernement ou d'un membre du Gouvernement par le vote d'une motion de censure ou de défiance ; et*
- *refuser de recevoir le programme du Gouvernement.*

3.4. L'ambiguïté sur la situation politique des gouverneurs et vice-gouverneurs

La troisième observation en rapport avec les compétences des assemblées parlementaires est relative au maintien des gouverneurs et vice-gouverneurs élus. Ce maintien se justifie par le fait qu'il est impossible de laisser les provinces sans des autorités à leurs têtes. Cependant, la justification du maintien des autorités des exécutifs provinciaux n'est pas conforme à la lettre et à l'esprit de la Constitution. En effet, les anciens gouverneurs sont en dehors du mandat constitutionnel. Ceux élus récemment l'ont été par des députés provinciaux illégitimes, donc qui ne pouvaient pas procéder à une quelconque élection conformément à la Constitution. Il n'est pas vrai de dire que ces gouverneurs et vice-gouverneurs restent en fonction conformément à une quelconque disposition constitutionnelle.

Compte tenu de leur militantisme élevé, il était impérieux de trouver un mécanisme pour assurer la neutralité dans la conduite des affaires publiques en Province. Nous espérons qu'un arrangement additif sera pris pour assurer la protection des libertés publiques et des droits humains dans les différentes provinces. Il aurait été intéressant que les prérogatives de ces gouverneurs soient aussi limitées tout en leur interdisant de gérer les institutions politiques provinciales de manière partisane et discriminatoire.

Les compétences des Assemblées provinciales consistant à relever de leurs fonctions par le vote d'une motion de censure ou de défiance les

membres des gouvernements provinciaux deviennent incompatibles avec la période préélectorale et électorale. Il en est de même des prérogatives du Président de la République consistant à relever de leurs fonctions les Gouverneurs de provinces et de dissoudre les Assemblées provinciales.

3.5. La formation du gouvernement d'union nationale, une garantie de la tenue des élections !

Le gouvernement est la seule institution politique à mandat non électif au sens de l'APGI et fait objet d'un partage équilibré de pouvoir⁴². Pour assurer ce partage, les parties ont convenu ce qui suit :

- le Premier ministre exerce la plénitude des prérogatives lui dévolues par la Constitution en tant que chef du gouvernement ;
- le gouvernement est dirigé par un Premier ministre présenté par le Rassemblement et nommé par le Président de la République conformément à l'article 78 de la Constitution ; et
- le gouvernement conserve les prérogatives constitutionnelles, avec une priorité placée sur l'organisation des élections.

3.5.1. La cohabitation au sein de l'exécutif et risques de conflictualité

L'APGI institue une cohabitation au sein de l'exécutif et ce, à deux niveaux. Au niveau de deux animateurs du bicéphalisme de l'exécutif et au sein du gouvernement même. Au niveau de deux têtes de l'exécutif, le Président de la République doit cohabiter avec un Premier ministre issu de l'Opposition politique. Au sein du gouvernement, les différentes personnalités qui se sont combattues tout au long de cette crise politique vont œuvrer ensemble pour gérer le pays et organiser les élections.

Les risques de conflictualité sont élevés. D'une part, entre le Président de la République et le Premier ministre et d'autre part, entre le Premier

⁴² Djoli Eseng'Ekeli J., *Droit constitutionnel. L'expérience congolaise (RDC)*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 174.

ministre et les ministres de la Majorité présidentielle ou ceux issus de l'Opposition signataire de l'Accord politique du 18 octobre 2016.

Entre le Président de la République et le Premier ministre, les conflits peuvent surgir au niveau de la définition de la politique de la nation pendant cette période. Il en est de même de la collaboration dans les domaines de la défense, de la sécurité et des affaires étrangères (C'est le partage des ministères dits de souveraineté). Pour éviter ces conflits, le Rassemblement devra proposer comme Premier ministre, une personnalité moins conflictuelle et modérée (et non radicale)⁴³ mais non manipulable. Du côté du Président de la République, il devra se disposer à collaborer avec la personnalité qui lui sera présentée comme Premier ministre et le laisser gouverner. Il lui est exigé de lever la « main mise » sur les domaines de collaboration avec le Premier ministre⁴⁴.

Il convient de signaler que les tractations sur la détermination des modalités de présentation du Premier ministre relèveraient de la violation du principe de « la bonne foi ». Les termes de l'Accord politique sont clairs. Le Premier ministre est présenté par le Rassemblement. Celui-ci présente un candidat Premier ministre que le Président de la République doit nommer⁴⁵. D'où vient l'exigence de la présentation de cinq noms sur la base desquels le Président de la République nommera un Premier ministre ? Il s'agit d'un comportement qui préfigure les difficultés dans la mise en œuvre dudit Accord fondés sur le manque de bonne volonté.

Au sein du gouvernement, les conflits sont perceptibles au sujet de partage des postes ministériels⁴⁶. En prenant en compte le fait que

⁴³ Les personnalités politiques du G7 devront être exclues à cause de leur appartenance à la Majorité présidentielle dans le passé.

⁴⁴ Atundu Liongo A.A., « Evaluation critique de la transition à la lumière de la formule 1+4 », *Afrique et Développement*, n° 22, 2005, p. 80.

⁴⁵ <http://www.radiookapi.net/2017/01/30/actualite/politique/designation-du-premier>, (Consulté le 30 janvier 2017).

⁴⁶ Nshole D., *Communiqué de presse de la CENCO sur les arrangements particuliers relatifs à l'Accord politique global et inclusif du Centre interdiocésain*, Kinshasa, le 22 janvier 2017.

l'administration publique, les Forces armées, la Police nationale et les services de sécurité ont été politisés, il sera difficile au gouvernement de conduire la politique de la nation. Pour contourner cet écueil, cette politique devait être clairement établie à travers une feuille de route entre les institutions classiques, la CENI et le Conseil national de suivi de l'Accord.

Les conflits au sein du gouvernement peuvent surgir aussi au niveau des nominations, des contreseings et de la soumission à l'autorité du Premier ministre. En effet, le Premier ministre a le pouvoir de nommer, par décret délibéré en Conseil des ministres, aux emplois civils et militaires autres que ceux pourvus par le Président de la République. Pour contourner ce risque, il conviendrait de limiter les nominations pendant cette période. Les contreseings ministériels des actes du Premier ministre et la soumission à son autorité appellent à la bonne foi de tous les acteurs. En cas de survenance, le cas doit être porté au Conseil national de suivi de l'Accord et du Parlement.

Toutes les parties prenantes dans cette transition ont intérêt à ne pas s'exposer aux yeux de l'opinion publique nationale et internationale comme obstacles à la mise en œuvre de l'Accord politique dans l'intervalle convenu.

3.5.2. La justification des compétences accordées au gouvernement et son incidence sur sa taille

Le gouvernement reste la seule institution classique qui mérite la disposition de la plénitude de ses compétences constitutionnelles. Sur le plan de la morale politique, il n'est pas entièrement responsable de la crise actuelle. La véritable continuité de l'Etat est plus assurée par lui que par le Président de la République et le Parlement.

Cependant, toutes ces compétences peuvent avoir un impact négatif sur la taille du gouvernement. En tout état de cause, la taille du gouvernement devrait être définie en fonction de la courte durée de la transition, de la crise financière que connaît le pays et de la

mission prioritaire d'organiser les élections. Tous les ministères qui n'ont pas un lien direct avec les élections devraient être fusionnés. La seule recette qui conviendrait pour réduire la taille du gouvernement était d'exclure les animateurs de cette transition des élections prochaines. Ce serait une solution efficace. Au nom du principe de l'« *inclusivité* », la rationalité a été reléguée au second degré⁴⁷.

La représentativité de la composition du Gouvernement ne devrait pas être prise en compte à cause du fait qu'il sera difficile de demander aux forces politiques et sociales de s'accorder de manière spontanée à respecter ce principe.

3.5.3. L'action prioritaire du gouvernement sur l'organisation des élections

L'action principale du gouvernement devait être l'accompagnement de la CENI dans ses opérations préélectorales et électorales. Cette action d'accompagnement consiste précisément à :

- mobiliser les fonds pour la CENI ;
- sécuriser les opérations préélectorales et électorales ;
- fournir la logistique électorale ; et
- commencer l'éducation civique et électorale à travers le pays.

Une question centrale qu'il convient de soulever ici est relative aux émoluments des membres des institutions de la transition et aux budgets de fonctionnement de ces institutions. Compte tenu de la modicité du budget national, cette question devrait faire objet d'un débat public pour savoir qui gagne quoi et en fonction de quel travail ? En tout état de cause, les émoluments de tous les membres des institutions politiques devront être revus à la baisse. Il en est de même des autres institutions publiques, à l'exception des agents publics et des fonctionnaires de l'Etat.

⁴⁷ Radio Okapi, « Gouvernement de transition: le CE-PADHO juge infime le quota de la société civile », <http://www.radiookapi.net/2017/01/29/actualite/politique/>, (Consulté le 30 janvier 2017).

IV. LE PROCESSUS ÉLECTORAL ET L'ACCORD POLITIQUE GLOBAL ET INCLUSIF DU 31 DÉCEMBRE 2016

L'Accord politique global et inclusif du Centre interdiocésain pose le cadre général ayant pour vocation de mettre fin aux

divergences au sein de la classe politique⁴⁸ ainsi que les risques majeurs de division de la Nation face à la crise politique née de l'impasse du processus électoral dont la régularité et la continuité ont été interrompues⁴⁹.

L'enjeu majeur en est, dès lors, l'organisation des élections apaisées, crédibles et transparentes en République Démocratique du Congo (RDC). L'APGI constitue-t-il véritablement la solution à l'impasse électorale dans lequel le pays se trouve actuellement. Autrement dit, dans quelle mesure permettra-t-il la tenue des élections dans les délais qu'il fixe ? En vue de répondre à cette préoccupation, il convient d'analyser dans cette partie du rapport les choix fondamentaux convenus par les parties prenantes à cet accord.

4.1. L'analyse des choix fondamentaux de l'APGI pour la sortie de la crise électorale

En vue de régler l'impasse électorale, l'APGI formule des recommandations en rapport aussi bien avec l'organe de gestion du processus électoral, la problématique d'appui au processus électoral avant d'envisager des mesures tendant à assurer la pleine participation que l'exercice et la jouissance des autres droits fondamentaux liés aux élections en RDC. A cet effet, il semble que les ambitions des participants aux dites assises ont été rehaussées pour pouvoir prétendre arriver à relever le défi d'organiser les élections

⁴⁸ Les parties prenantes sont identifiées au Chapitre I, point I.1 de l'Accord précité, à savoir : les signataires et les non signataires de l'Accord du 18 octobre 2016 avec leurs composantes respectives : la Majorité présidentielle, l'Opposition politique, l'Opposition républicaine et la Société civile signataires de l'Accord du 18 octobre d'une part, et le Rassemblement, le Front pour le Respect de la Constitution et la Société civile non-signataires dudit Accord, d'autre part.

⁴⁹ Voir, Préambule, 2^{ème} considérant, *Accord Politique global et Inclusif du Centre Interdiocésain de Kinshasa, 31 décembre 2016, p.2.*

crédibles, transparentes et apaisées dans les délais fixés par l'Accord sans en hypothéquer la qualité.

4.1.1. La gestion du processus électoral et le déroulement des différentes opérations

La base fondamentale de la gestion du processus électoral est l'engagement des parties à cet Accord à respecter la Constitution et les lois de la République, à organiser les élections présidentielle, législatives nationales et provinciales ainsi que les élections locales en conformité avec ladite Constitution⁵⁰, plus particulièrement son article 5 qui dispose :

La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce par la voie du référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants (...)⁵¹.

Cependant, les parties prenantes ont levé l'option d'écarter tout recours au référendum pendant cette période pour réviser ou changer de Constitution. Quoique limitant le pouvoir du peuple, pendant un moment précis de son histoire où précisément la lutte pour l'affirmation du constitutionnalisme a été des plus âpres, cet engagement des parties met fin désormais à toute spéculation sur les tentatives

⁵⁰ Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *Journal Officiel de la RDC*, 56^{ème} année, numéro spécial, 5 février 2011. Lire ceci au Chapitre II (Du respect de la Constitution), point II.1., Accord Politique global et Inclusif du Centre Interdiocésain de Kinshasa, 31 décembre 2016.

⁵¹ Voir article 5 de la Constitution (supra), visiblement inspiré par l'article 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958 qui se lit comme suit : « La souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie de référendum (...) ». Lire à ce sujet, GODECHOT, J., *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier-Flammarion, 1970, p. 425. Mais aussi WESTH'OKONDA KOSO, M., *Les textes constitutionnels congolais annotés*, Kinshasa, Editions de la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, 2010, p. 436.

affichées ou spéculées, d'un troisième mandat au profit du Président de la République en fonction et ce, contrairement aux prescrits de la Constitution⁵².

Outre cette cristallisation sur la limitation du nombre des mandats⁵³, cet engagement solidifie également le mode de scrutin⁵⁴ du Président de la République en RDC. Il s'ensuit que tout Président ayant épuisé le deuxième et dernier mandat ne peut plus en briguer un troisième⁵⁵. Il restera en fonction jusqu'à l'installation effective de son successeur élu. Et, comme cette élection n'a pas eu lieu dans les délais prescrits, les composantes à ce dialogue ont convenu de préciser les conditions dans l'Accord sous examen.

4.1.2. La redynamisation de la CENI en tant qu'organe de gestion du processus électoral

Les parties signataires de l'Accord politique ont, « en vue d'assurer l'indépendance et l'impartialité de la CENI et de regagner la confiance de tous les compétiteurs électoraux », convenu que la CENI soit redynamisée dans les plus brefs délais. En quoi consisterait cette redynamisation ? En effet, « redynamiser », c'est « dynamiser une nouvelle fois, impulser un nouvel élan, procurer une nouvelle énergie »⁵⁶. C'est aussi donner un nouvel élan de dynamisme⁵⁷, redonner une nouvelle dynamique à un secteur en perte de vitesse⁵⁸.

Pour bien comprendre les choses, les parties au dialogue ont admis que la CENI avait perdu

⁵² L'article 70 alinéa 1^{er} de la Constitution dispose : « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct, pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois ».

⁵³ Un seul mandant renouvelable une seule fois.

⁵⁴ C'est le suffrage universel direct.

⁵⁵ Lire Article III.2.1., premier trait, de l'Accord Politique global et Inclusif du Centre Interdiocésain de Kinshasa, 31 décembre 2016.

⁵⁶ www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/redynamiser, (Consulté le 17 janvier 2017).

⁵⁷ <http://wiktionary.org/wiki/redynamiser>, (Consulté le 17 janvier 2017).

⁵⁸ <http://Mobile-dictionary.reverso.net/français/redynamiser>, (Consulté le 17 janvier 2017).

l'élan et qu'elle ne pouvait plus assurer la gestion du processus électoral de manière indépendante, impartiale et crédible pour mériter la confiance des compétiteurs politiques. L'on peut affirmer que les parties au dialogue accusent donc, de manière voilée, la CENI d'être inféodée à une force politique. Cependant, la réponse donnée dans l'Accord est-elle efficace ? Pourrait-elle permettre d'atteindre les objectifs attendus ? Très clairement, est-ce que le remplacement des membres suffit-il à atteindre les objectifs ci-dessus visés, à savoir l'indépendance, l'impartialité et la confiance ?

La recherche de réponses au questionnement ci-dessus conduit à prendre en considération deux axes fondamentaux d'analyse : en premier lieu et dans l'hypothèse où cette réponse à trouver serait efficace, quelle devra être la procédure de remplacement des membres de la CENI visés ? Ce qui amène à l'examen de la Loi organique portant organisation et fonctionnement de la CENI. En deuxième lieu et dans l'hypothèse où cette réponse s'avérerait inefficace, la préoccupation urgente serait de réinventer de solutions nouvelles pour garantir l'indépendance, l'impartialité et la confiance de l'organe de gestion des élections.

4.1.3. L'organisation des opérations préélectorales et électorales

L'Accord politique reconnaît les élections comme unique mode de dévolution du pouvoir capable d'assurer l'alternance pacifique à la tête du pays. Cependant, il exige la tenue des dites élections en une seule séquence : la présidentielle, les législatives nationales et les provinciales. Ce qui peut avoir dicté ce choix est la nécessité de résoudre les questions relatives à de l'alternance à la tête du pays, au dépassement des mandats des sénateurs, des députés provinciaux et des gouverneurs qui tendent à un troisième mandat de fait ou qui ont bénéficié des mandats indus.

Quant aux dates relatives aux élections, au cours du dialogue de la Cité de l'UA un consensus était trouvé pour la tenue des élections le 29 avril 2018. Le compromis du Centre Interdiocésain, quant à lui, envisage la tenue de toutes ces

élections au plus tard en décembre 2017⁵⁹, sans aucune autre précision.

Dès lors, l'enjeu fondamental demeure de répondre à la question de savoir comment organiser ces trois scrutins conformément aux standards internationaux en demeurant dans le respect de l'Accord politique sans hypothéquer la qualité des élections de laquelle dépend la paix et la sécurité de la RDC voire de toute la région de l'Afrique centrale et des Grands Lacs ?

Dans la poursuite du processus électoral, il a été admis par les parties prenantes que le programme prenne en compte certaines opérations électorales préélectorales et électorales bien précises.

4.1.4. Les opérations préélectorales à prendre en compte

En ce qui concerne les opérations préélectorales, il convient de compter : la fin de la constitution du fichier électoral consolidé, l'adoption de la loi sur la répartition des sièges par circonscription électorale et de la révision de la loi électorale ainsi que de leur promulgation et la convocation des scrutins par la CENI.

- *La constitution du fichier électoral comme préalable déterminant de la suite du processus électoral*

L'option levée pour la mise en place d'un fichier électoral à la suite de l'Accord de Sun City était de procéder au recensement général de la population. Mais comme le délai de la transition était de deux ans, il s'est avéré difficile de tenir cet engagement⁶⁰. Ce délai a constitué le fond du problème.

Le fichier fut constitué par l'enrôlement de seuls Congolais qui étaient à l'âge de voter et qui se trouvaient sur le territoire national. Il en fut de même en 2011. Alors que la CEI en 2010 préparait la mise à jour du fichier, l'installation de la CENI interrompît ce processus. La nouvelle

⁵⁹ Voir, Chapitre IV, article IV.2. de l'Accord Politique global et Inclusif du Centre Interdiocésain de Kinshasa, 31 décembre 2016.

⁶⁰ Voir préambule de la Loi portant identification et enrôlement des électeurs

équipe dirigeante de la CENI procéda à la révision car la tentative de la mise à jour essayée au Bas-Congo ne fut pas concluante. Si on ne change pas l'option d'enrôler les électeurs, en procédant au recensement général de la population dont les données démographiques serviront de base au fichier électoral, ce problème demeurera et même nous rattrapera plus tard.

Aujourd'hui, la question préoccupante est le temps imparti à cette opération d'enregistrement des électeurs, soit près d'une année, pour parvenir à la constitution d'un fichier électoral consolidé au 31 juillet 2017. C'est là, le premier goulot d'étranglement dans ce processus électoral. En effet, le choix de la refonte du fichier électoral opéré par la CENI, réconforté par la résolution du dialogue de la Cité de l'Union africaine avant d'être repris tel quel au Centre interdiocésain de Kinshasa, a été l'une des « fautes monumentales » commises par les délégués à ces assises.

Et pourtant toutes les composantes à toutes ses assises savent qu'« à situations exceptionnelles, mesures exceptionnelles ». L'on aurait pu procéder à la révision totale ou refonte totale du fichier électoral en partant du fichier de 2011 fiabilisé en 2013, et cela étant possible par n'importe quel opérateur, comme solutions à même de faire gagner un peu plus de temps qu'il en faut aujourd'hui pour rapidement organiser les scrutins et ainsi donner une réponse à l'impasse⁶¹.

Techniquement, il aurait suffi, pour y parvenir, de pré-charger toutes les données biographiques (noms, sexe, provinces,...) des 30 millions d'électeurs, morts ou vivants, dans tous les kits. Ces données ne pèsent pas trop lourd et ne pouvait pas ralentir le fonctionnement des machines (dans un fichier SQLite, par exemple). Cela permettrait de retrouver rapidement les électeurs enregistrés en 2006 et 2011 pour un complément rapide d'informations.

Selon les sources dignes de foi qui étaient impliquées dans l'opération en 2011, la Société Zetes, qui était en charge des opérations à

⁶¹ Intervention de Sylvain Lumu lors des travaux réservés réservés aux experts avec la CENI, Kinshasa

l'époque avait donné tous les accès à la CENI pour l'utilisation et la manipulation des données de 2011. De même, le personnel technique de la CENI a été formé pour l'exploitation de cette base des données à laquelle il devrait avoir accès, les données biographiques de 2011 étant compatibles avec tous les systèmes. Les données biométriques devraient, quant à elles, être renouvelées car la prise des empreintes est passée de 2 à 10 doigts avec l'actuel système, et les photos devraient avoir une qualité supérieure. Les algorithmes biométriques seraient celles de Neurotechnology qui portent sur l'extraction et le traitement des empreintes digitales. N'importe quel opérateur technique pouvait s'en procurer les licences.

Pour les électeurs vivants et existants, il aurait suffi de reprendre la photo, les empreintes et réimprimer une nouvelle carte avec un autre design (ce qui résout les problèmes liés à l'ancienne carte et aux usurpations possibles par des forces négatives comme le M23). Ce faisant, l'opérateur de saisie mettrait moins de temps à enrôler ce type d'électeur, et ceci fera gagner plus de la moitié du temps prévu actuellement. Selon le rapport d'audit de l'OIF d'août 2015, environ 28 millions d'électeurs vivants sont dans le fichier 2011 fiabilisé. Ce fichier existe et se trouve, à n'en point douter, dans les serveurs de la CENI.

Les anciens électeurs profiteront de leur passage au centre d'inscription pour demander la mise à jour de leurs données, si nécessaire (données mal écrites en 2011 ou changement d'adresse). Le vote en RDC est un droit mais son exercice n'est pas obligatoire. Tous ceux qui sont dans la banque de données de 2011 et qui ne se présenteront pas, seront considérés comme décédés et radiés de la base des données. D'où l'importance de la sensibilisation.

Pour les doublons détectés, il suffirait de les retirer des listes électorales. Ils sont estimés à environ 250.000 actuellement, donc moins de 2%, ce qui n'aurait pas d'impact majeur sur les listes. Les nouveaux majeurs, eux, auraient droit à un enrôlement complet avec délivrance de la nouvelle carte d'électeur. Ils sont estimés entre 7 et 8 millions. En 2011, certains mineurs

étaient déjà enregistrés pour intégrer la suite du cycle électoral.

Pour disposer enfin du fichier consolidé, les opérations de centralisation, de dédoublement, et d'adjudication pourraient déjà commencer avec les premières données enregistrées qui seraient comparées au fur et à mesure avec l'ensemble des données (à la fin de l'enrôlement dans chaque province). Ceci permettrait de finir le traitement du fichier en 2 ou 3 semaines dès la fin de l'enrôlement des électeurs. En effet, la période de traitement des données ne durerait pas longtemps à la fin des dits processus et le dédoublement serait fait au fur et à mesure des enregistrements.

En dépit du choix opéré par la CENI actuellement, lequel n'est toujours pas une réponse définitive en ce qui concerne la problématique du fichier électoral. Toute chose restant égale par ailleurs, il serait judicieux que la CENI puisse commencer les opérations de centralisation et traitement des données dès à présent, afin de se rendre compte de la qualité et de l'intégrité des données récoltées. Un autre aspect serait celui en rapport avec les équipements (serveurs, unités de stockage, etc...) qui devraient être déjà testés pour une meilleure garantie avant de livrer les chiffres définitifs des électeurs enregistrés sur la base desquels doit s'opérer la répartition des sièges.

- ***L'adoption de la loi sur la répartition des sièges par circonscription électorale***

En attendant que la CENI emprunte le chemin de la centralisation des données que nous venons de proposer ci-dessus, la date prévue pour disposer d'un fichier électoral consolidé est le 31 juillet 2017. C'est à partir de cette date que l'on peut envisager l'adoption de la loi sur la répartition des sièges par circonscription électorale.

Cette opération exige plus de volonté politique car elle est non seulement un impératif pour la suite du processus mais aussi et surtout elle en est une contrainte à gérer en dehors de la CENI. En effet, l'organe chargé de l'adoption des lois c'est le Parlement. Il suffit que le Parlement ne

siège pas où traîne les pieds pour que le processus électoral s'enlise.

Or, au mois d'août, le Parlement est en vacances. Il est impératif qu'une session extraordinaire devra être convoquée pour faciliter l'adoption de cette loi en mode d'urgence avant de poursuivre sa procédure législative jusqu'à sa promulgation. Le Président de la République, les Présidents de deux chambres du Parlement ainsi que le Gouvernement, chacun en ce qui le concerne aura un rôle déterminant en vue de l'aboutissement de ce processus.

Une fois cette loi adoptée, la CENI pourra procéder à la commande des bulletins de vote avec le poids logistique que cela emporte, nécessitant un appui en vue de la réussite du processus électoral.

- *L'organisation des scrutins couplés*

L'Accord politique du 31 décembre 2016 prévoit la tenue des trois scrutins en une seule séquence : la présidentielle, les législatives nationales et provinciales. Telle est une option politique dont il convient d'étudier la faisabilité du point de vue technique. En effet, outre la loi sur la répartition des sièges, la tenue des scrutins est conditionnée par l'ouverture des candidatures et la convocation de l'électorat. Le processus d'adoption et promulgation de la loi sur la répartition des sièges et, éventuellement, de la loi électorale, peut prendre au moins un mois si la volonté politique est au rendez-vous. Il peut s'en suivre après l'ouverture des candidatures avant toute commande de bulletins de vote ainsi que la convocation de l'électorat.

L'ouverture des candidatures est l'opération au cours de laquelle l'on devrait recevoir les dossiers des candidats aux différentes élections envisagées. En se référant aux élections du 28 novembre 2011, pour seuls 13 sièges dans une circonscription de Kinshasa, la CENI avait réceptionné environ 1800 candidats. Dès lors, le plus grand défi devient le bulletin de vote. Se basant sur ce seul dernier exemple, le volume de ce dernier avait 53 pages prenant ainsi la forme d'un journal, avec photos, logos, ...pour une seule circonscription électorale. Ce bulletin fut le premier au monde.

En se référant de nouveau au processus de 2011, la CENI évoque au moins 120 jours pour l'impression de bulletins fabriqués à l'étranger, qu'il convient d'acheminer en RDC puis déployer dans les 189 circonscriptions électorales. D'où, à notre avis, la justification de l'appréciation du temps nécessaire pour la tenue des élections reconnue au Conseil national de Suivi de l'Accord et du Processus électoral, au Gouvernement et à la CENI. En effet, selon le point IV.2. de l'Accord :

Les parties prenantes conviennent de l'organisation des élections en une seule séquence présidentielle, législatives nationales et provinciales **au plus tard en décembre 2017**. Toutefois, le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral, le Gouvernement et la CENI peuvent unanimement apprécier le temps nécessaire pour le parachèvement desdites élections.

Et, le point IV.4 *in fine* de l'Accord politique ajoute, entre autres recommandations, que les parties prenantes invitent :

le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral (CNSA) à s'acquitter convenablement de ses tâches et à réaliser des évaluations régulières avec la CENI et le Gouvernement du processus électoral.

Cependant, l'Accord politique ne dit rien à propos des conséquences à tirer de ses évaluations. Pourrait-il aller jusqu'à proroger la durée de la période préélectorale pour prendre en compte les contraintes rencontrées ? Attendons voir ! Au-delà de ces contraintes, le vrai problème à n'en point douter est lié au mode de scrutin pour les élections législatives nationales et provinciales. Il est à la base du coût, du poids logistiques et du temps que demande l'organisation de ces scrutins. Une réflexion profonde s'impose à ce sujet pour arriver à réduire l'impact de ces contraintes sur le processus électoral.

4.2. En ce qui concerne l'appui à la réussite du processus électoral

Le financement, la logistique et la sécurisation du processus électoral sont parmi les plus grands défis qui peuvent justifier la durée de la

période préélectorale telle que définie dans l'Accord politique sous examen.

4.2.1. Le financement des opérations et la logistique électorale

La réussite d'un processus électoral dépend de plusieurs facteurs. Les plus déterminant d'entre eux sont notamment le financement des opérations et la logistique électorale dont le budget global a été évalué à un peu plus de 1.200.000\$. Très grands et forts, le coût des élections ainsi que la charge logistique qu'elles exigent demeurent des défis énormes à relever dans le contexte de récession économique. Ces défis ne relèvent nullement de la pure théorie ni de la politique politicienne. Il s'agit des questions qui relèvent de la technique électorale pure.

Les élections ont un coût. Puisqu'elles relèvent du domaine de la souveraineté de l'Etat, leur financement est aussi principalement à la charge de l'Etat. Face aux difficultés de trésorerie que rencontre le gouvernement congolais, la Communauté internationale a accepté de financer les élections congolaises en vue d'apporter sa contribution à la recherche de la solution à la nouvelle crise de légitimité. C'est dans cette perspective que, outre l'apport financier des partenaires sous la gestion du PNUD, la résolution 2277 énonce l'appui logistique de la MONUSCO en faveur du processus électoral. Cependant, il est observé que depuis le début du processus électoral, cette énonciation semble avoir été mal comprise, moins bien interprétée et même politisée.

En ce qui concerne l'appui du Gouvernement congolais au processus électoral, le budget tri-annuel fixé à un peu plus de 1.200.000\$ semble colossal. Du plan de décaissement convenu avec le Gouvernement, le Premier ministre de l'époque n'a pu tenir des promesses. Au lieu de 600.000.000 \$ pour 2015-2016, il avait réussi à mobiliser 300.000.000 \$ et le premier décaissement est intervenu en février 2016, en monnaie locale au taux de 900 CDF/1\$ et ce décaisse-

ment n'a pas été suivi par d'autres jusqu'à ces jours⁶².

Tandis qu'en ce qui concerne l'appui logistique aux opérations, le Gouvernement congolais a mis à la disposition de la CENI deux avions Cargo, 50 camions et 70 hors-bords qui ont facilité le déploiement du matériel destiné à l'enregistrement des électeurs. L'appui de la MONUSCO est intervenu avec un peu de retard. Ce qui n'a pas manqué d'avoir un impact sur la planification électorale⁶³. C'est ainsi que, par exemple, à Mbandaka et à Kalemie, la CENI a dû retirer les matériels qui attendaient le déploiement dans les entrepôts de la MONUSCO pour procéder seule à cette opération.

Cependant, pour la réussite de ce processus, plusieurs contraintes sont à prendre en compte dans ce domaine. L'option politique adoptée par les parties prenantes au dialogue d'organiser trois scrutins en une seule séquence ne manque pas d'impact sur les besoins électoraux en termes financiers et logistiques⁶⁴.

Il faut dès lors procéder à la mobilisation des fonds et des propositions claires et certaines en termes d'appui logistique du processus électoral par la Communauté internationale en vue de la tenue des élections dans les délais requis tout en recherchant des solutions pour réduire le coût de celles-ci. Dans la foulée, la possibilité de financement citoyen des élections n'est pas à exclure.

Avoir le fonds c'est une chose, les utiliser à bon escient c'en est une autre. Les mesures recommandées au Gouvernement par les parties prenantes dans l'Accord politique pour le financement du processus électoral, à savoir la mobilisation des ressources internes et externes nécessaires pour le budget des élections et le respecter scrupuleux du plan de décaissement convenu avec la CENI conformément au plan de mise en œuvre opérationnel, pourraient être davantage

⁶² Voir adresse du Président de la CENI à l'intention des acteurs de la Société civile, Kinshasa, Hôtel la Prunelle, le 9 janvier 2017

⁶³ Adresse du Président de la CENI, op. cit.

⁶⁴ Par exemple, en 2006, la CENI disposait de 80 avions parmi lesquels 32 hélicoptères permanents. Ce qui avait favorisé la tenue acceptable des scrutins sans énormes difficultés. Aujourd'hui, elle n'a que deux avions.

efficaces si elles sont, préalablement à toute chose, accompagnées de la mise à jour de ce plan de décaissement et de la mise en place d'une centrale d'achat afin d'accélérer le processus des marchés relatifs à l'acquisition du matériel sensible.

Dans ce sens, l'idéal serait d'envisager la possibilité de fabrication des bulletins de vote, les fiches des résultats ainsi que les procès-verbaux localement, étant entendu que toutes les parties prenantes ont désormais, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord, le contrôle et la confiance sur le processus électoral.

En ce qui concerne la procédure actuellement appliquée pour la passation des marchés de matériels de vote, un autre fait non de moindre, est l'intervention du BCCO dans ce processus, en violation flagrante de la Loi relative à la passation des marchés publics dans notre pays.

4.2.2. En ce qui concerne la participation, l'exercice et la jouissance des droits électoraux

Les questions relatives à la participation des femmes dans le processus électoral d'une part, et la jouissance et l'exercice effectifs des droits électoraux ne peuvent pas être ignorées dans un contexte politique où le peuple congolais revendique de plus en plus son statut de souverain primaire.

4.2.2.1. La participation politique des femmes et l'inclusivité du processus électoral

Dans la dernière évaluation de l'indice sur l'égalité des sexes, la RDC est arrivée au bas de la liste des pays pris en compte dans les enquêtes sur cette problématique. Elle occupait la 144^{ème} place sur 148, juste après le Yémen, l'Afghanistan, le Niger et l'Arabie saoudite. Ce classement fait de la RDC l'une des nations au monde où il est très difficile pour les femmes et les filles de vivre dans la dignité. Les inégalités entre les hommes et les femmes existent dans tous les secteurs, que ce soit dans celui de l'enseignement, de la santé ou au niveau de la participation à la vie politique, à celui de l'accès aux ressources (financières, naturelles), l'accès

à la justice ainsi qu'au niveau de l'habilitation économique⁶⁵.

En ce qui concerne la participation politique, c'est à l'occasion et à partir de la constitution du fichier électoral que tout se dessine et se détermine. Les données statistiques suivantes de l'opération d'enregistrement des électeurs en cours sont très inquiétantes en ce qui concerne l'enrôlement des femmes :

- dans le Nord-Ubangi : 803.000 électeurs ont été enregistrés avec un faible taux d'enregistrement des femmes, 44% contre 56% pour les hommes ;
- après le Nord-Ubangi, la CENI a déployé le matériel dans 12 nouvelles provinces : on peut y noter 1.629 inscrits avec environ 40% de déploiement des kits, soit 7.500 centres d'inscription et la tendance d'inscription des femmes jusqu'ici est toujours faible (42% contre 58% pour les hommes).

Au regard de ces données, la question de genre demeure parmi les défis majeurs du processus électoral, malgré l'existence d'un cadre normatif incitatif⁶⁶ si bien qu'il y a lieu de se demander si la parité-homme femme consacrée à l'article 14 de la Constitution du 18 février 2006 tend à devenir un concept creux ou déficitaire en RDC.

C'est, peut-être, pour corriger cet état de chose et favoriser plus d'inclusivité au processus électoral que l'Accord politique a recommandé à la CENI de prendre en compte les femmes et les jeunes parmi ses agents électoraux⁶⁷, rapprocher les bureaux d'enrôlement et de vote de la population de façon équitable⁶⁸, renforcer la sensibilisation de la population⁶⁹, sensibiliser les con-

⁶⁵ Lire à ce sujet, Dr Laura Davis, Paola Fabbri et Ilot Muthaka Alphonse, *Profil du pays en matière d'égalité de genre*, Rapport commandé par l'ambassade de Suède en collaboration avec DFID, la délégation de l'Union Européenne et l'ambassade du Canada, à Kinshasa, 2014, p. i.

⁶⁶ L'article 14 de la Constitution et la Loi de mise en œuvre de la parité dont la teneur a été largement atténuée si pas anéantie par la Loi électorale.

⁶⁷ APGI, Article IV.7.2.c)

⁶⁸ *Ibid.*, Article IV.7.2. e)

⁶⁹ *Ibid.*, Article IV.7.2. a)

golais de l'étranger⁷⁰, prendre en compte les besoins spécifiques des groupes vulnérables (plus particulièrement les personnes vivant avec handicap, PVH) en leur accordant une priorité d'accès au moment d'enrôlement et de vote⁷¹ ; et aux partis de veiller à la représentation effective des femmes et des jeunes sur les listes des candidats⁷².

Si cette dernière recommandation faite aux partis politiques s'inscrit dans la logique de la prise en compte de la représentation paritaire homme-femme, des jeunes, de la promotion de la personne avec handicap, elle ne peut être effective si elle est assortie de sanctions⁷³ et des mesures correctives parfois qualifiées de « positivement discriminatoires » notamment par l'introduction des quotas.

4.2.2.2. L'exercice et la jouissance des droits électoraux

Les parties prenantes à l'Accord politique comme pour l'ensemble de la population, le vœu de voir le processus électoral actuel être transparent est indiscutable. Ainsi pour être transparent et équitable, chacune de ses étapes⁷⁴ de processus doit garantir certains droits humains étroitement liés aux élections. Ils sont, en fait, des « obligations internationales pour

des élections démocratiques »⁷⁵. Ces obligations à charge des Etats sont pour permettre aux citoyens de jouir des droits dits « électoraux ». Ceux-ci sont garantis par les instruments juridiques internationaux dûment ratifiés par la RDC⁷⁶ qui les a matérialisés, pour l'essentiel, à travers les dispositions pertinentes de sa Constitution.

Une analyse systématique rigoureuse de ces instruments juridiques a permis de dégager un nombre précis de 21 « droits électoraux universels »⁷⁷ qui doivent être garantis pour qu'un processus électoral soit jugé crédible, transparent et équitable. Il s'agit des droits suivants :

- le droit de participer aux affaires publiques de son pays ;
- le droit de vote ;
- le droit d'avoir des élections périodiques conformément à la loi ;
- le droit aux élections intègres qui reflètent la libre expression de la volonté du peuple (transparence et absence de discrimination et de corruption) ;
- le droit au vote secret, le droit au suffrage universel ;
- le droit au suffrage égal (principe d'« une personne, une voix » contre le vote multiple) ;
- le droit d'être élu ;
- le droit d'accès à l'information ;
- la liberté de mouvement ;
- la liberté d'association ;
- la liberté de réunion ;

⁷⁰ *Ibid.*, Article IV.7.2. b)

⁷¹ *Ibid.*, article IV.7.2. k) « ... notamment les personnes à mobilité réduite, les non-voyants, les albinos, les personnes de troisième âge et les femmes enceintes ».

⁷² *Ibid.*, Article IV.7.3. d)

⁷³ A lire par exemple l'article 13 de la Loi électorale : « Chaque liste est établie en tenant compte de la représentation paritaire homme-femme et de la promotion de la personne vivant avec handicap. La non réalisation de la parité homme-femme ou la non présence d'une personne vivant avec handicap ne constitue pas un motif d'irrecevabilité de la liste ».

⁷⁴ Les Organisations internationales et nationales spécialisées dans l'observation électorale ont, en collaboration avec les organes chargés de l'organisation des élections et les Etats, identifié 10 étapes d'un processus électoral : 1. le cadre juridique, 2. Le système électoral et la délimitation des circonscriptions électorales, 3. l'administration électorale, 4. l'inscription des électeurs, 5. l'éducation des électeurs, 6. la campagne électorale, 7. les opérations de vote (Jour des élections), 8. Le dépouillement (et/ou la compilation des votes), 9. Les médias, 10. La gestion des contentieux électoraux.

⁷⁵ Voir, pour des explications nécessaires sur le site du Centre Carter qui fait partie des pionniers dans ce domaine : www.cartercenter.org/peace/index.html, (Consulté le 17 janvier 2017). Pour aller directement à la page sur les standards, on peut aller sur eos.cartercenter.org.

⁷⁶ Il s'agit des traités et conventions internationaux et régionaux dûment ratifiés par la RDC et qui font donc partie de notre arsenal juridique interne où ils ont même une autorité supérieure à celle des lois, suivant l'art. 215 de la Constitution.

⁷⁷ Cette liste des droits électoraux est une systématisation des droits contenus dans les traités et conventions internationaux, notamment la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, le *Pacte International relatif aux droits Civils et Politiques*. Pour une liste exhaustive de ces instruments juridiques, cf. Le Centre Carter en a établi une liste de 21 www.cartercenter.org/peace/democracy/index.html, (Consulté le 17 janvier 2017).

- la liberté d'opinion et d'expression ;
- le droit à la sécurité de la personne ;
- le droit à l'égalité entre hommes et femmes ;
- le droit à l'égalité devant la loi ;
- le droit à la prévention de la corruption par l'Etat ;
- le droit à un recours effectif ;
- le droit à un procès juste et impartial ;
- la primauté de la loi ; et
- l'obligation pour l'Etat de prendre des mesures visant à rendre effective la jouissance de tous ces droits.

Le droit aux élections organisées périodiquement, conformément à la loi par exemple, signifie que, dans une démocratie représentative, le peuple – souverain primaire et mandant – doit être à mesure d'exercer un contrôle sur ses élus, de leur renouveler sa confiance ou de les remplacer pacifiquement suivant un échéancier défini par la loi (cadre juridique) et mis en œuvre par l'administration électorale. Cela veut dire par exemple que le Président de la République, les sénateurs, les députés provinciaux et les gouverneurs élus en 2007 pour un mandat de 5 ans sont tombés dans l'illégitimité. La non-organisation de ces élections viole le droit du peuple congolais aux élections périodiques.

Le droit aux élections intègres et crédibles requiert de tous qu'à chaque étape du processus électoral (lois, règlements, dispositions de mise en œuvre des lois, activités pré- et électorales, etc.), des mesures nécessaires soient prises pour favoriser la transparence et la libre expression de la volonté du peuple. Dans cette perspective, une réforme électorale sous-entend tous les efforts concertés des parties en présence pour que, aussi bien sur le plan juridique, réglementaire, administratif qu'organisationnel, chacune de dix étapes du processus électoral garantisse pleinement et de manière vérifiable tous les 21 droits électoraux universels garantis par la Constitution de la République. De manière vérifiable, c'est-à-dire dans une totale transparence.

En matière électorale, la transparence ne consiste pas, comme on dit, à faire les choses de manière transparente, mais à faire les mêmes

choses de telle sorte qu'elles soient vues comme faites de manière transparente. C'est dire le poids de la perception sur un processus électoral.

En parlant d'une réforme électorale consensuelle, il se constate amèrement depuis la relance du processus électoral en 2013 une absence de dialogue entre les parties prenantes, pourtant des cadres de concertation ont été mis en place. A ce point de vue, le CNSA serait une opportunité à saisir, notamment pour lancer les débats relatifs à la rationalisation du système électoral en RDC. Il en est de même du calendrier électoral à venir qui nécessite une concertation suffisante entre acteurs politiques et de la Société civile avec la CENI, ce qui n'hypothèque nullement son indépendance ni n'enfreint sa Loi organique.

Cependant, force est de constater, malgré la présence d'un mécanisme légalement établi et auquel sont dédiées la promotion et la protection des droits de l'Homme en RDC, en l'occurrence la Commission Nationale des droits de l'Homme (CNDH), l'absence criante de recommandations dans l'Accord politique vis-à-vis de cette institution. Est-ce un oubli voulu ou une omission d'une institution mal aimée des acteurs politiques ?

Tout compte fait, l'Accord politique global et inclusif du 31 décembre 2016 peut conduire au bon déroulement des élections démocratiques, crédibles et dans un contexte apaisé dans la mesure de la bonne foi des acteurs politiques en présence. Cette bonne foi doit être manifestée à l'occasion de l'application effective de ses stipulations⁷⁸. Sans cette bonne foi, le risque de la non-tenu des élections en décembre 2017 est à craindre. Par conséquent, la RDC sera toujours bloquée dans son développement politique, économique et social comme au moment où ce rapport a été rédigé.

⁷⁸ Cette précaution et inquiétude est pressentie également dans le communiqué de presse de la Conférence Episcopale Nationale du Congo du 22 janvier 2017.

V. LA PRISE EN COMPTE DES IMPÉRATIFS SÉCURITAIRES DANS L'ACCORD POLITIQUE GLOBAL ET INCLUSIF DU 31 DÉCEMBRE 2016

L'Accord politique de la Cité de l'Union africaine du 18 octobre 2016 et celui du Centre interdiocésain du 31 décembre 2016 ont en commun le fait que les parties prenantes ont convenu d'organiser les élections pour régler la nouvelle crise politique dans laquelle la RDC se trouve plongée. En effet, l'organisation des élections dans le contexte congolais exige que l'on prenne en compte certains impératifs non seulement techniques et financiers, mais aussi sécuritaires.

Ainsi dans le cadre de l'examen de l'Accord politique du 31 décembre 2016, il paraît judicieux de démontrer en quoi cet Accord serait une réponse réelle et préventive aux risques sécuritaires liés aux élections à organiser au cours de l'année 2017. Et au cas où il ne le serait pas, quels pourraient être les « garde-fous » nécessaires pour parvenir à gérer les risques sécuritaires liés aux élections dans un contexte de plusieurs contraintes.

Il importe de rappeler que tant en 2006 qu'en 2011, les processus électoraux, plus particulièrement l'élection présidentielle, ont cristallisé des tensions et déclenché des épisodes de violence dans plusieurs pays africains⁷⁹. Si les conflits sont inhérents au fonctionnement normal d'une démocratie électorale, ils tendent à prendre en Afrique une dimension exacerbée⁸⁰ et inquiétante.

⁷⁹ Kenya, Cote d'Ivoire, Zimbabwe, République démocratique du Congo, Burundi. Voir Balingene Kahombo, « Les violences liées aux élections en République Démocratique du Congo : apprendre du passé pour prévenir l'avenir », *Revue congolaise d'analyse des politiques et pratiques électorales*, Hors-série, 2017, pp. 151-174 ; Murunga G.R., « Les élections générales au Kenya : propagande politique troublante sous couvert de débat intellectuel », *Bulletin du CODESRIA*, Nos 1&2, 2009, pp. 17-25 ; Mangezvo P.L., « Souveraineté, scrutin et démocratisation : analyse des processus politiques et électoraux au Zimbabwe au cours du début du vingt et unième siècle », *Bulletin du CODESRIA*, Nos 1&2, 2009, pp. 32-41.

⁸⁰ IRG & LAM, *Election et risques d'instabilité en Afrique: Quel appui pour les des processus électoraux légitimes ?*, Etude pour le ministère des Affaires étrangères et du Développement international, Mai 2014, p.8.

Pour ne prendre que le cas de la RDC, l'on en convient qu'une nouvelle culture électorale est née depuis 2006 avec l'organisation des élections présidentielles et législatives nationales et provinciales. Celles-ci, ont, malheureusement, débouché à l'annonce des résultats provisoires, au crépitement des balles dans la ville de Kinshasa qui avait ressemblé pendant quelques heures à un état de guerre⁸¹.

Et même alors, en 2011, les élections présidentielle et législatives nationales qui se sont tenues ont abouti à une crise postélectorale très prononcée : l'intégrité du processus électoral lui-même a été contestée, tout comme ses résultats officiels et la légitimité des élus. Comme disent, à juste titre certains auteurs congolais, ces élections ont soulevé de vives controverses et un tollé au sein de la Société Civile Congolaise, de la Classe politique et dans les milieux diplomatiques, au point que d'aucuns ont stigmatisé ce qu'il convient d'appeler « naufrage électoral », « débâcle électorale », « catastrophe électorale »⁸², « tsunami électoral »⁸³.

Pour tirer les leçons du passé et prévenir les violences pendant ou après le processus électoral, des impératifs d'ordre sécuritaire doivent être pris en compte à chaque étape du processus. Avant d'y arriver, quelle peut être l'appréciation de l'Accord politique du 31 décembre sur cette question précise ? Pour répondre à cette question, les lignes qui suivent porteront essentiellement sur les points forts de l'Accord dans la prise en compte des risques sécuritaires liés aux élections et les points faibles de l'Accord dans la non prise en compte des risques sécuritaires liés aux élections.

⁸¹ Tshikendwa Matadi G., « Pourquoi ce recours si facile à la violence ? Réflexions à partir des affrontements des 22 et 23 mars 2007 », *Congo-Afrique*, N° 414, Avril 2007, pp. 225-232.

⁸² Marcel Wetsh'okonda et Balingene Kahombo, *Le pari du respect de la vérité des urnes*, éditions 11.11.11., Bruxelles, 2014, p.2.

⁸³ Jérôme M.BONSO, Analyse comparative du point de vue technique sur la problématique du fichier électoral et de l'audit du fichier électoral par l'OIF, in *Le Phare*, Quotidien n°5207 du vendredi 20/11/2015, p.8

5.1. Les points forts de l'Accord politique dans la prise en compte des risques sécuritaires liés aux élections

De notre point de vue, quatre points forts s'inscrivent à l'actif de l'Accord. Il s'agit

- de la décrispation créée par la conclusion de l'Accord politique dans le contexte de la fin du mandat ;
- de l'affirmation du principe de l'exécution de bonne foi de l'Accord ;
- de l'adoption d'une série des mesures en rapport avec la sécurisation du processus électoral ; et
- de la mise en place d'une plate-forme d'alerte et de traitement des défis sécuritaires.

5.1.1. La décrispation du climat politique créée par la signature de l'Accord politique du 31 décembre 2016

Le climat politique, tout au long de l'année 2016 et même depuis janvier 2015, a été bipolarisé entre les partisans du Président de la République en fonction (dont le slogan est « Wumela⁸⁴ ») et ses opposants (dont la consigne de combat politique est « Yebela⁸⁵ »). La bipolarisation est faite selon que l'on soit partisan de « Wumela » ou de « Yebela ». Ceux qui professent le « Wumela » se classent parmi les militants de la Majorité présidentielle pour qui le Président de la République devait demeurer au pouvoir à la fin de son dernier mandat. Alors que ceux qui répondent par « Yebela » s'alignent du côté des partis de l'Opposition politique et même de la Société civile qui tenaient à rappeler au Président de la République que son dernier mandat expirait le 19 décembre 2016.

Cette bipolarisation de la scène politique s'est cristallisée à l'approche de la date de la fin du mandat du Président de la République. A l'absence d'une perspective claire de la tenue des élections, une incertitude politique s'est installée et une crispation de la politique caracté-

⁸⁴ Qui est un mot tiré du lingala, une des langues parlées en RDC plus principalement à Kinshasa, et qui signifie « faites le plus longtemps possible »

⁸⁵ Mot tiré du Lingala, qui signifie, « faites attention »

risée par une intolérance et un recul dans l'exercice des libertés publiques. Des graves violations des droits humains avec pertes en vies humaines ont été enregistrées les 19 et 20 septembre 2016. A partir de ce moment, le climat s'est envenimé pour exploser le 19 décembre 2016, dans la fin officielle du mandat du Président en exercice.

Le risque d'un embrasement général était réel et perceptible. C'était un risque susceptible d'entraîner « une crise grave qui aurait pour effet, non seulement d'alourdir le sort du peuple congolais, mais aussi de déstabiliser la sous-région »⁸⁶. N'eût été la signature l'Accord politique global et inclusif du Centre Interdiocésain de Kinshasa entre les parties prenantes congolaises, les tensions auraient pu dégénérer au point de produire une crise grave, où « le risque serait grand d'une rechute dans la violence et l'instabilité, qui annulerait les gains durement acquis »⁸⁷. L'Accord politique ainsi signé venait détendre l'atmosphère qui était politiquement tendue et meublée d'un langage imagé avec des mots comme « préavis »⁸⁸, « carton jaune »⁸⁹, « carton rouge »⁹⁰.

C'est le constat que fait la CENCO en ces termes :

...le peuple congolais a exprimé sa joie suite à la signature de l'Accord politique global et inclusif du Centre Interdiocésain. La tension sociale qui couvait dans le pays depuis les longs mois a sensiblement baissé. Tous les espoirs étaient permis pour nos concitoyens pris dans l'étau de la crise socio-politique.

⁸⁶ Conseil de Sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, S/2016/579, p.19, § 72.

⁸⁷ Idem, p.19, § 72.

⁸⁸ Le langage de « préavis » est tiré du meeting politique du Président du Rassemblement des Forces Politiques et Sociales Acquises au Changement [Mr Etienne Tshisekedi] qui avait estimé que le Président actuel de la RDC dont le mandat prenait fin le 19 décembre 2016, commençait son préavis le 19 septembre

⁸⁹ Expression empruntée du langage footballistique qui signifie avertissement avant expulsion

⁹⁰ Expression empruntée du langage footballistique qui signifie « expulsion ».

5.1.2. L'affirmation du principe de l'exécution de bonne foi de l'Accord

C'est un principe mieux affirmé en droit privé où les parties à un contrat sont censées exécuter de bonne foi leurs obligations synallagmatiques. Mais appliqué à un compromis politique, des garde-fous sont nécessaires pour la garantie de la bonne foi. Et le seul indicateur de la bonne foi, à notre avis, est l'application pure et simple de l'Accord politique global et inclusif du Centre Interdiocésain du 31 décembre 2016.

5.1.3. L'adoption d'une série de mesures en rapport avec la sécurité électorale

Dans toute élection, les autorités prennent des mesures pour veiller à ce que les électeurs, les candidats, le personnel des bureaux de vote, les observateurs et d'autres acteurs impliqués dans une élection vivent le processus à l'abri de la peur ou du danger et veillent à ce que le matériel électoral soit toujours en sécurité. Les exigences spécifiques de sécurité pour une élection donnée varient considérablement en fonction du contexte⁹¹.

Dans les endroits où un conflit est en cours, ou là où il y a un fort potentiel de violence, la sécurisation des élections devra répondre à une multiplicité de facteurs et impliquera probablement de déployer un nombre relativement élevé de personnel de sécurité, tels que les éléments de la Police Nationale, pour protéger les lieux physiques et les individus. A chaque processus électoral, il y aura des plans en place pour le transfert sécurisé et le stockage du matériel électoral, notamment les bulletins de vote et des urnes. Des protections adaptées concernant les technologies utilisées dans le processus électoral doivent également être adoptées pour empêcher du piratage ou une manipulation.

La valeur ajoutée de l'Accord politique de la Saint Sylvestre est d'avoir proposé une série de mesures comme garantie de la sécurité électorale. Au point IV.7 dudit Accord, plusieurs

⁹¹ <http://openelectiondata.net/fr/guide/key-categories/security/>, (Consulté le 11 janvier 2017).

principales mesures ont été préconisées, il s'agit notamment de :

- mettre à jour le Décret N° 05/026 du 6 mai 2005 portant Plan opérationnel de sécurisation du processus électoral et doter le Comité de pilotage des moyens conséquents pour mieux remplir sa mission ;
- veiller au caractère apolitique de l'administration publique, de la Police nationale et des services de sécurité ;
- sécuriser la circulation des bulletins de vote et tout matériel électoral sensible ;
- prendre en compte les besoins spécifiques des groupes vulnérables, notamment les personnes à mobilité réduite, les non-voyants, les albinos, les personnes de troisième âge et les femmes enceintes, au moment de l'enrôlement et du vote en leur accordant une priorité d'accès ;
- veiller à la mise en œuvre des autres dispositions pertinentes de la Résolution 2277 du Conseil de Sécurité des Nations Unies ;
- élaborer un plan spécial de sécurisation de l'Est et du Nord du pays particulièrement là où les populations sont victimes d'enlèvements et des tueries à répétitions ;
- identifier les étrangers en situation irrégulière se trouvant sur le sol congolais et prendre des mesures urgentes pour empêcher leur influence sur la sécurité des personnes et des biens, en général, et du processus électoral, en particulier.

5.1.4. La mise en place d'une plateforme d'alerte et de traitement des défis sécuritaires

Aux termes du point IV.9 de l'Accord,

les parties prenantes conviennent en outre de mettre en place une plateforme d'alerte et de traitement des défis sécuritaires notamment en ce qui concerne les violations des Droits humains et des libertés fondamentales lors des campagnes électorales.

La mise en œuvre de cette plate-forme est une avancée notable notamment par son caractère multi-acteur et constitue un espace de concertation permanente dans le cadre de la recherche de solution aux problèmes récurrents de sécurité liés au processus électoral. Cette Structure est un instrument important à la disposition des parties prenantes : les communautés locales, la Société Civile, les Partis Politiques et le Gouvernement en vue d'un diagnostic partagé et d'une recherche de solution aux défis sécuritaires et des droits humains. Elle pourrait être constituée à de différents niveaux : local (échelon urbain), provincial et national.

5.2. Les points faibles de l'Accord dans la prise en compte des risques sécuritaires liés aux élections

Parmi les points faibles de l'Accord, l'on note la nature des recommandations formulées en rapport avec la sécurité des personnes et de leurs biens, l'enlisement de la situation sécuritaire et l'absence d'une recommandation précise en rapport avec la réforme du secteur de sécurité.

5.2.1. La nature des recommandations formulées en rapport avec la sécurité des personnes et de leurs biens

Les recommandations formulées censées être exécutées de bonne foi semblent plus être de simples exhortations et ne proposent aucun chronogramme précis de l'échéance de leur mise en œuvre. Pour qu'une recommandation ne puisse pas être une exhortation, elle devra contenir des objectifs clairs et réalisables avec chronogramme. Les facteurs qui peuvent influencer les résultats de ces objectifs sont à identifier de manière à garantir la mise en œuvre.

Ce qui n'est pas le cas. L'on espère que le travail que le CNSA et la plate-forme devront faire est de fournir des détails sur des questions précises notamment en matière de sécurisation des personnes et de leurs biens sur l'ensemble du territoire national

5.2.2. L'enlisement de la situation sécuritaire

Le climat d'insécurité récurrent est une « tâche d'huile » du processus électoral et a une influence notable sur le caractère apaisé des élections. La scène politique demeure fortement militarisée. Les coups de canon et les balles continuent à être considérés comme moyen d'expression ou de revendication. Une situation apparemment entretenue pour servir des intérêts politiques bien inavoués.

L'environnement sécuritaire se détériore de plus en plus dans plusieurs provinces de la RDC. Comme le note à juste titre le Centre pour la Gouvernance dans un communiqué récent ⁹², alors que la situation dans le territoire de Beni peine à se stabiliser en dépit des opérations sans lendemain de neutralisation des groupes armés, plusieurs endroits dans les territoires de Lubero, Rutshuru au Nord-Kivu, de Manono, Kongo-Lo, Nyunzu, Kalemie et Moba dans la nouvelle province de Tanganyika sont en proie à une insécurité généralisée, en partie justifiée par la persistance des groupes armés et les foyers des tensions à connotation ethnique et communautaire.

Au dernier trimestre de l'année 2016, le territoire de Beni a enregistré une nouvelle vague de création de nouveaux groupes armés avec notamment la reconstitution du maquis légendaire de Vurondo, le déploiement des miliciens du groupe Mazembe et prétendument Corps du Christ, respectivement à Kabasha et au Mont Carmel (Butembo) et la réapparition du Général autoproclamé Emmanuel Bwambale Kakolele, Aigle Blanc, dans la vallée de la Semliki. Kakolele est l'un des chefs de différents milices et groupes armés dans la région depuis 1998, maintes fois arrêté et remis en service par les autorités congolaises.

Dans les territoires de Lubero et de Rutshuru, les miliciens de la coalition FDLR-Nyatura contre la coalition NDC/Rénové de Guidon-Mazembe de Kabido se livrent à des affrontements meurtriers occasionnant des morts au sein

⁹² Centre pour la Gouvernance (CEGO), Communiqué n°01/CEGO/D/2017 du 19 janvier 2017.

des communautés Nande et Hutu ainsi que les déplacements massifs des populations. Depuis le 17 janvier 2017, les miliciens du groupe NDC/Rénové de Guidon ont ravi les kits d'enrôlement et exigent la suspension de l'ensemble des opérations sur toute l'étendue de cette collectivité, ceci pour empêcher que les FDLR ne viennent s'enrôler⁹³.

Nous sommes d'avis avec CEGO sur le fait que le regain d'insécurité est notamment justifié par la passivité encourageante du Gouvernement congolais à l'égard des groupes armés. Et l'Accord politique du 31 décembre 2016 est muet en rapport avec le regain de l'insécurité.

5.2.3. L'absence d'une recommandation précise en rapport avec la réforme du secteur de sécurité

L'on aurait souhaité, qu'avec précision, l'Accord de la Saint Sylvestre prenne fait et cause de manière expresse en faveur de l'accélération du processus de réforme du secteur de sécurité. Cela n'est dit nulle part dans l'Accord. Or sans une réforme du secteur de sécurité efficace, le caractère apaisé des élections à venir ne serait qu'une illusion, lorsque les forces de défense et de sécurité ainsi que les services sont politisés voire personnalisés.

La question très opportune serait celle de savoir « comment stimuler le processus de réforme du secteur de sécurité ». Est-ce par l'exigence d'un engagement politique ferme ? Est-ce par une responsabilisation accrue de différents acteurs ou parties prenantes au processus de réforme du secteur de sécurité en vue de la recherche de l'efficacité ? Ou mieux par un renforcement de la « chaîne » de redevabilité ? Est-ce par l'enclenchement d'une dynamique suscitant plus d'appropriation locale dans le processus ?

Telles sont autant d'hypothèses posées qui pourraient sans nulle doute, en les analysant, nous amener à quelques éléments de réponse à la question. En effet, la finalité poursuivie dans une réforme du secteur de sécurité est la transformation des institutions pour qu'elles arrivent

à mériter de la confiance du public qu'elles avaient perdue. C'est ce qui amène certains experts de la question à coller le qualificatif « transformationnelle » au processus de réforme. Car nul ne doute qu'aujourd'hui, le public moyen de la RDC a perdu sa confiance dans les services de sécurité.

Dans la période électorale, les services de sécurité jouent un rôle plus crucial tant dans le cadre de la sécurité des personnes et de leurs biens que dans la sécurisation du processus. Il convient dès lors de les « réformer » de manière à les rendre plus professionnels, plus apolitiques, plus républicains et à même de jouer le rôle que l'on attend d'eux dans la sécurité électorale.

⁹³ Idem.

Accélérer le processus de la réforme du secteur de sécurité, entre autres :



Avec l'amélioration des relations civilo-militaires, à travers la sensibilisation et les activités culturelles et sportives conjointes...



... Et le rapprochement avec la Police, en s'appuyant sur les rencontres des cadres de concertation, les travaux d'intérêt commun, etc. [ci-contre l'assainissement d'un marché de Kinshasa par la Police, l'Armée et la population locale] – Photos RRSSJ –

VI.L'ACCORD POLITIQUE GLOBAL ET INCLUSIF DU 31 DÉCEMBRE 2016 ET LES MESURES DE DÉCRISPATION

La détente politique créée par l'Accord politique du 31 décembre 2016 a produits des effets notamment à travers l'énumération de certaines mesures de décrispation. En quatre mesures de décrispation politique ont été convenues dans l'Accord global et inclusif du Centre diocésain de Kinshasa du 31 décembre 2016 (ci-après Accord de la CENCO). Il s'agit :

- de la cessation des poursuites pénales ou de l'incarcération de certaines figures de l'opposition politique ;
- de l'accès aux médias ;
- du contentieux des partis politiques ; et
- de l'assistance financière du gouvernement aux victimes des manifestations publiques violentes de 2016 à travers le pays (Chapitre V).

Cette identification se distingue largement des stipulations de l'Accord politique pour l'organisation d'élections apaisées, crédibles et transparentes en RDC, adopté le 18 octobre 2016, au titre de l'indication des « mesures de confiance » (Chapitre X). En fait, celles-ci y ont été écrites en termes de recommandations générales, sans identification, à quelques exceptions près, ni de la nature des mesures à prendre, ni de l'autorité pouvant en décider, ni de leurs bénéficiaires, considérés *ut singuli*. Aussi cet Accord du 18 octobre est-il tombé en désuétude, non seulement puisqu'un nouvel engagement a été conclu pour le supplanter, mais surtout parce qu'il a été boycotté par la majorité de l'opposition politique et de la Société civile.

Toutefois, les mesures dites de décrispation politique posent un sérieux problème ontologique en rapport avec la construction de l'Etat de droit. La décrispation fait allusion à l'idée d'un certain malaise dans la société auquel il convient de mettre fin. À la base de ce malaise, on trouve l'arbitraire ressenti qui aurait été occasionné dans la foulée des joutes et contestations politiques ou sociales de tout genre. Pourtant, dans un Etat qui se veut démocratique, plutôt

que de négocier continuellement entre politiciens en dehors du cadre constitutionnel et des lois établies, on aurait laissé la justice jouer son rôle de contre-pouvoir et de régulateur de la vie politique et de la société.

Par conséquent, la décrispation politique constitue le reflet du faible niveau d'Etat de droit jusque-là atteint en RDC. C'est, pour ainsi dire, la mise en cause du rôle ambivalent de la justice comme soupape de sécurité contre l'arbitraire ou comme arme au service des pouvoirs politiques pour la propagation de la terreur judiciaire. La fonction de l'exécutif est particulièrement visée ici, avec tous ces individus qui tiennent les commandes de l'Etat au quotidien et qui profitent de l'exercice de l'autorité publique pour régler leurs comptes aux adversaires politiques.

A ce point de l'instrumentalisation de l'Etat, ce sont les rapports entre la justice et l'exécutif qui mériteraient d'être revisités ou même révisés, surtout dans un contexte où le parlementarisme, qui aurait pu éviter une bonne partie de la crise au pays, semble être un des échecs patents de la construction de l'édifice démocratique sous la Constitution du 18 février 2006. Ici, ce sont les rapports entre le régime politique, le système politique et la société congolaise en général qui devraient être repensés et réformés pour éviter un perpétuel recommencement, de crises en crises et de négociations en négociations.

Au-delà de ce problème ontologique, qui reste non-réglé, cette partie du rapport pose et répond à trois questions majeures : comment en est-on arrivé à cette situation de crispation du climat politique en RDC ? Quelle est la portée exacte des mesures convenues dans l'Accord politique de la CENCO pour sa décrispation ? Quelle est la chance de leur réussite en perspective de prochaines échéances électorales ?

Sans trop d'attardements sur des considérations de pur juridisme quant à la nature des mesures convenues et aux compétences de diverses autorités de leur implémentation, ce rapport tente de

montrer que ladite crispation politique est due à une causalité immédiate multiple, tandis que l'antidote trouvée semble non seulement déséquilibrée, inégale et insuffisante, mais encore son efficacité en l'espère est assez problématique.



Une bonne application de l'Accord politique de la Saint Sylvestre éviterait au pays des scènes de chaos et de paralysie de la vie nationale, telles qu'enregistrées en septembre et novembre 2016 [Photos RRSSJ]

6.1. La causalité immédiate multiple

La crispation de la vie politique en RDC est due à un faisceau de facteurs qui remontent, au moins, au naufrage électoral du 28 novembre 2011 et à la contestation des résultats. Certes, les tensions se sont aggravées au fil de temps, à cause aussi d'un tapage diplomatique et médiatique étranger et visiblement intéressé. Mais, à l'interne, on peut retenir les faits ci-après :

- la volonté du Président de la République arrivé fin mandat de s'éterniser au pouvoir sans élections et en violation de

la Constitution ou en révision de ses dispositions intangibles ;

- les protestations dans les rangs internes de la mouvance au pouvoir, lesquelles ont entraîné, pour avoir été mal vues, deux séries de conséquences pour les dissidents : d'une part, la révocation des membres du Groupe de 7 partis politiques (G7) du gouvernement central et des autres institutions politiques et publiques; d'autre part, des poursuites judiciaires, vraisemblablement créées de toute pièce, contre certaines personnalités dissidentes qui semblent avoir pignon sur rue ;
- l'effet M23 (Mouvement du 23 mars), cette rébellion qui a sévi dans l'Est du pays, précisément dans la province du Nord-Kivu, au lendemain des élections du 28 novembre 2011, laquelle a tissé des alliances avec certains opposants, ceux-ci s'exposant ainsi aux poursuites judiciaires permettant à l'exécutif national de s'en débarrasser sous un semblant de droit et de justice. On y perd même toute sa logique si, considérant la Loi d'amnistie de 2014, des agents du M23 ont outrageusement bénéficié de celle-ci à l'exception de certains opposants, on ne sait sélectionnés sur la base de n'importe quel critère ;
- les manifestations populaires contre la confiscation du pouvoir d'Etat au-delà des mandats constitutionnels, avec ses lots des tueries, d'arrestations arbitraires, de détentions sans contrôle judiciaire et sans jugement, dans des cachots tenus secrètement par les services de renseignement et de sécurité ;
- les tentatives de confiscation de la liberté d'expression et d'information à travers les coupures de signaux de certaines radios et télévisions, les restrictions de l'accès aux médias ou l'instrumentalisation de ceux-ci visant à orienter les opinions dans le sens voulu par les tenants du pouvoir d'Etat ; et
- les faiblesses de la justice et parfois sa complicité avec la mouvance politique au pouvoir.

Au total, il s'agit donc d'une guéguerre entre politiciens, ou de la méconnaissance systématique des aspirations du peuple congolais, à savoir le choix de ses dirigeants, la paix, la justice et le progrès socio-économique. Si les mesures de décrispations politiques qui ont été convenues privilégient les intérêts des premiers (politiciens), le second (peuple) ne pourrait qu'infiniment y trouver satisfaction.

6.2. L'insuffisance de l'antidote

Entre mesures politiques politiciennes et mesures politiques d'intérêt social, les parties à l'Accord politique de la CENCO ont visiblement privilégié les premières. C'est évidemment un oubli supplémentaire des desiderata du peuple congolais par sa classe politique, alors même que tout laisse penser qu'au centre de la crispation du climat politique, il y a avant tout la misère des citoyens, leurs souffrances multiformes, faute d'avoir le minimum vital dans tous les secteurs majeurs de la société : éducation, emploi, finances, santé, transport, etc. Rien n'a été adopté dans ce sens, ne serait-ce que la réévaluation du barème salarial des agents de l'Etat, comme ceux des enseignants, des infirmiers ou de la Fonction publique. Il y a donc recherche de décrispation politique sans décrispation sociale avant les élections. Ce constat est corroboré par l'adoption des mesures politiques personnalisées.

Il s'agit, d'abord, de la libération ou la cessation des poursuites contre des personnes qualifiées de « prisonniers politiques et d'opinion, des bénéficiaires de la dernière loi d'amnistie qui n'ont pas encore été libérés, des exilés et réfugiés politiques ». Il faut dire que la loi d'amnistie référencée ici c'est celle de 2014, qui s'applique aussi aux agents de la rébellion du M23. Mais, l'Accord politique de la CENCO ne précise pas ce qu'il faut entendre par chacune de ces trois catégories de bénéficiaires de la mesure adoptée ; ce qui peut générer des interprétations divergentes dans la mise en œuvre de celle-ci.

En revanche, il fait mention des cas dits emblématiques qui requièrent un traitement prioritaire, à savoir ceux des opposants tels que Mbusa Nyamwisi, Roger Lumbala, Moïse Katumbi

et Jean-Claude Muyambo. A noter que pour ces deux derniers, tout a été conclu sous réserve de la Majorité présidentielle (voir V.1). Il fait également mention des cas non-emblématiques, on ne sait pour quelle raison, concernant les autres citoyens, comme les militants des mouvements sociaux (Filimbi et Lucha), qui ont été arrêtés au cours des manifestations publiques. C'est vraisemblablement la qualité de non-politiciens qui justifie cette inégalité de traitement.

Ensuite, s'agissant de l'accès aux médias, il s'agit, d'abord, d'ouvrir les chaînes fermées proches des membres de l'opposition. Dans la même logique, l'Accord politique se préoccupe d'assurer l'égalité d'accès aux médias publics à tous les courants politiques, suivant la réglementation du temps d'antenne, en collaboration avec le CSAC.

Quant au contentieux des partis politiques, la mesure convenue consiste essentiellement à mettre fin au dédoublement des partis politiques, reconnus par le Ministère des affaires intérieures. Ont été nommément visés le Mouvement social pour le renouveau (MSR), membre du G7, et le Mouvement de libération du Congo (MLC).

Enfin, là où les citoyens sont encore invoqués, à part la cessation de l'arrestation des manifestants publics, c'est au niveau de l'assistance financière et égale que le gouvernement devrait accorder aux victimes des manifestations publiques, organisées courant 2016, et aux partis politiques dont les sièges ont été incendiés.

Deux remarques s'imposent ici. Premièrement, le statut de victimes n'est pas clarifié. Il s'agirait peut-être des familles des personnes décédées ou des blessées. Mais, les circonstances d'une telle victimisation prêteraient à confusion. Il sera important d'établir une commission d'enquête et d'identification à cet effet. Deuxièmement, cette mesure a ceci de faiblesse qu'elle établit une égalité entre victimes. Pourtant, les victimes individuelles sont nettement différentes des partis politiques, tandis qu'entre chaque catégorie de victimes, la mesure des dommages subis est certainement très variables. Ladite commission devrait donc bien évaluer ce critère en fait pour éviter que certains ne profi-

tent des circonstances pour s'enrichir sans cause, alors que le dédommagement des autres resterait inférieur aux préjudices subis. Du reste, tout cela augure les craintes de l'inefficacité de la mesure adoptée.

6.3. L'efficacité problématique

De prime abord, l'inefficacité probable des mesures prises pour la décrispation du climat politique réside dans le fait que l'Accord politique du 31 décembre 2016 essaye de résoudre les causes immédiates et les conséquences d'une situation sans s'adresser au problème ontologique pré-rappelé : limites et instrumentalisation de la justice, le contrôle de l'exécutif national, la faiblesse du parlementarisme, la déconnection du système politique de la société et du peuple. Du coup, on n'a pas la garantie absolue de non-répétition, en dépit de l'engagement moral des parties à l'Accord de restaurer la confiance mutuelle et la concorde nationale (V.8).

Quoi de plus normal de constater que des poursuites judiciaires aient été déclenchées, nonobstant les négociations ou l'adoption de l'Accord de la CENCO, contre certains opposants comme Franck Diongo ou Gabriel Kyungu, membre éminent du G7 ? Ceci est d'autant plus regrettable que les responsabilités des auteurs ou complices des actes arbitraires à travers le pays n'ont été ni invoquées ni tirées, à tel point que les suspects risquent de verser dans l'excès de zèle propre à toute situation d'intouchables, d'impunité et de mauvaise foi.

En même temps, ceux qui ont pris l'habitude de négocier continuellement et de bénéficier des mesures extrajudiciaires, laissant libre cours à une sorte d'impunité de fait sous le label de rebelle, d'opposant ou d'acteur politique, risquent de penser que le désordre est justifié comme moyen de combat politique sans craindre de voir la justice faire son travail. On est là, de part et d'autre, en plein bouillon de culture d'une incurie nationale caractérisée qui bloque, depuis fort longtemps, l'édification de l'Etat droit en RDC.

Pire, c'est encore sur les membres de l'exécutif que repose l'exécution des engagements non-obligatoires, qui ont été souscrits. Il en va ainsi du Ministère des affaires intérieures, qui est prié

de rapporter les arrêtés portant enregistrement des branches dissidentes du MLC ou du MSR comme partis politiques avec les mêmes dénominations (voir V.5 et 6). C'est le cas aussi du Ministre en charge des médias s'agissant de l'ouverture des chaînes proches des membres de l'opposition. Une comparaison analogue s'applique au Ministre de la justice qui, de toute évidence, intervient dans la mise en œuvre de la loi d'amnistie. Il est même, en tout état de cause, l'autorité politique ayant la main mise sur le Parquet, dont le concours est essentiel pour l'abandon des poursuites de certains accusés ou la libération de certains condamnés, dont le Ministère public constitue le pouvoir d'exécution des peines. Beaucoup de dossiers risquent d'être bloqués à ce niveau. Le fait que la mouvance au pouvoir ait exprimé des réserves sur certains cas emblématiques en est une indication claire.

Toutefois, quelques cas sont déjà totalement réglés, dont celui de Roger Lumba qui regagné le pays. Cependant, depuis l'adoption de l'Accord de la CENCO, les libérations ou la cessation des poursuites « arbitraires » ne se succèdent pas et sur l'ensemble du territoire national. Pareillement, rien ne montre une quelconque avancée du côté de la commission des magistrats devant examiner les cas emblématiques résiduels, en l'occurrence ceux de Moïse Katumbi, Jean-Claude Muyambo et Diomi Ndongala.

Quant au Ministre des médias, bien qu'il ait accédé à la réouverture de certaines chaînes comme CCTV, d'autres mesures se font toujours attendre. Un subterfuge consistant à exiger que chaque chaîne fermée adresse une demande écrite au Ministre des médias pour bénéficier de la réouverture en question a été même avancé, alors que la condition ne figure pas dans l'Accord conclu. Le chemin de l'implémentation de celui-ci semble donc encore long.

Ainsi, les risques de crispation politique ne sont pas totalement écartés. Une ultime preuve, s'il en faut encore, ce sont les frustrations éventuelles des partis politiques dissidents, dont l'annulation d'enregistrement a été recommandée au Ministère des affaires intérieures, sans que le sort politique de leurs membres n'ait pas été réglé. Les tensions sociales prévisibles, dues

à la précarité de la vie d'une population laissée pour compte, pourraient empirer la situation. Il faudrait non seulement que le Comité de suivi de l'application de l'Accord ait une certaine ascendance sur l'exécutif national pour imposer, disons, le respect des engagements souscrits, mais aussi le gouvernement de la transition en perspective devrait rapidement prendre et mettre en œuvre des mesures de décrispation sociale si l'on veut réellement aller aux élections dans un climat apaisé.

VII. LE COMITÉ NATIONAL DE SUIVI DE L'ACCORD : DERNIÈRE-NÉE DES INSTITUTIONS D'APPUI À LA DÉMOCRATIE

L'Accord global et inclusif du Centre Interdiocésain de Kinshasa ne contient pas seulement de nouvelles règles destinées à régir la période préélectorale et électorale. L'architecture institutionnelle chargée de la gestion de l'appareil de l'Etat, au cours de la même période, fait, également, l'objet de quelques-unes de ses dispositions.

En plus des institutions politiques classiques que sont le Gouvernement et le Parlement tant national⁹⁴ que provincial ainsi que des institutions administratives indépendantes⁹⁵, appelées Institutions d'appui à la démocratie en République démocratique du Congo (RDC)⁹⁶,

⁹⁴ Jadis objet exclusif du droit constitutionnel (droit constitutionnel institutionnel) avant que celui-ci s'étende, par la suite, au système des normes (droit constitutionnel normatif) et aux droits et libertés (droit constitutionnel substantiel ou des libertés). Lire à ce sujet, L. Favoreu, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », in L. Favoreu, *La Constitution et son juge*, Paris, Economica, 2014, pp.15-18.

⁹⁵ A ce sujet, lire, entre autres, la somme publiée sous la direction de C-A COLLIARD et G. TIMSIT (dir.), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, PUF, 1988 ; Andras Sajo, « Les autorités indépendantes », in M. Troper et D. Chagnollaude (dir.), *Traité international de droit constitutionnel, tome 2, Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2012, pp.321-365.

⁹⁶ Sur le caractère inapproprié de cette expression introduite, en droit constitutionnel congolais, par la Constitution de la transition du 4 avril 2003, lire, C. Sietchoua Djuitchoko, « Le degré de régulation constitutionnelle dans les Etats d'Afrique noire francophone depuis les transitions démocratiques »,

en l'occurrence la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et le Conseil Supérieur de l'Audio-Visuel et de la Communication (CSAC)⁹⁷, celle-ci est composée d'une nouvelle institution administrative indépendante dénommée Conseil national de suivi de l'Accord (CNSA)⁹⁸.

L'objet de cette partie du rapport est de marquer un temps d'arrêt sur celui-ci afin de s'interroger non sur son effectivité mais sur sa viabilité⁹⁹, mieux sur sa capacité à répondre aux attentes qu'il soulève, dans le respect de la Constitution, mieux de la légalité, dans son sens le plus large¹⁰⁰, considérée, par les négociateurs, comme un impératif catégorique.

Revue internationale de droit comparé, Tome LXXXV-2008, p.62.

⁹⁷ Chapitre III de l'Accord.

⁹⁸ Chapitre VI de l'Accord relatif au mécanisme de suivi de l'Accord politique et du processus électoral.

⁹⁹ En droit civil, à sa naissance, le nouveau-né est soumis à un double test dont le premier destiné à savoir s'il est vivant et le second à s'assurer qu'il est, en plus viable. La viabilité présuppose l'existence mais celle-ci n'implique pas, nécessairement, celle-là.

¹⁰⁰ A première vue, les négociateurs ne semblent préoccupés que par le respect de la Constitution. Pour preuve, le chapitre II de l'Accord ayant sanctionné leurs travaux est intitulé « Du respect de la Constitution ». La lecture du même chapitre permet, cependant, de se rendre compte que ce respect s'étend, en réalité, aux lois de la République. A cela s'ajoute l'Accord et les recommandations du Conseil national de suivi de l'Accord. Ces différentes sources de droit sont évoquées

Pour y parvenir, elle se propose de suivre une démarche méthodologique en trois temps. Premièrement, il s'agira de dégager les attributions de la dernière-née des institutions d'appui à la démocratie. Deuxièmement, l'organisation de la même institution retiendra l'attention et troisièmement, enfin, ce sera le tour de son fonctionnement d'appeler quelques commentaires.

De la lecture de l'Accord politique en cause, il s'avère que le CNSA sera régie, dans un premier temps, par celui-ci¹⁰¹. Ensuite, deux textes juridiques viendront compléter et enrichir ce corpus juridique : la loi organique portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil de suivi de l'Accord¹⁰² et son règlement intérieur¹⁰³. Il s'ensuit qu'en attendant l'élaboration de ceux-ci, le CNSA est encore un édifice institutionnel inachevé qui n'est pas à confondre, nécessairement, avec les édifices institutionnels fictifs qui émaillent l'évolution politico-institutionnelle de la RDC¹⁰⁴.

Les rédacteurs de ce rapport n'ont eu, donc, d'autre choix, pour en parler, que de faire preuve de prudence, en distinguant les dispositions en vigueur (*lege lata*) de celles qu'ils aimeraient voir adoptées, soit parce que le contexte et/ou la logique intrinsèque de l'institution le commande, soit parce qu'ils estiment qu'elles sont de nature à lui permettre d'accomplir la mission qui est assignée (*lege feranda*).

7.1. Les attributions du CNSA

Les attributions du CNSA sont déterminées au point VI.2.3 de l'Accord politique comprenant une clause générale de compétence plus ou moins vague assortie d'une énumération des attributions beaucoup plus précises auxquelles

dans le préambule de l'Accord en plus des traités internationaux auxquels la RDC est partie, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies et les principes démocratiques généralement acceptés.

¹⁰¹ Point VI.1 de l'Accord.

¹⁰² Même point.

¹⁰³ Point VI.2.3 de l'Accord.

¹⁰⁴ A. Kamukuny Mukinayi, *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2011, pp. 296-330.

s'ajoutent les points IV.4 et IV.5, a) du même texte.

7.1.1. La clause générale de compétence CNSA

La clause est libellée de la manière suivante :

Les parties prenantes s'accordent que le CNSA aura pour mission de veiller au respect de l'Accord politique 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.

Sans vouloir remettre cette formulation en cause, on ne peut manquer de se demander si elle ne pêche pas en mélangeant l'objectif du CNSA (le respect ou la mise en œuvre de l'Accord) et les moyens mis à sa disposition pour l'atteindre (suivi et évaluation de la mise en œuvre de l'Accord).

L'énumération des attributions de l'institution a le mérite, par sa clarté, de trancher en dissipant tout malentendu.

7.1.2. L'énumération des attributions CNSA

Les attributions du CNSA se déclinent de la manière suivante :

- assurer le suivi du chronogramme de mise en œuvre de l'Accord¹⁰⁵ ;
- réaliser des évaluations régulières une fois tous les deux mois avec la CENI et le Gouvernement sur le processus électoral¹⁰⁶ ;
- communiquer régulièrement sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Accord ;
- formuler des recommandations respectivement au Parlement, au Gouvernement et à la CENI pour la bonne exécution de l'Accord ;
- assurer le règlement d'éventuelles divergences nées de l'interprétation de l'Accord entre les parties prenantes et concilier leurs points de vue à cet égard ;

¹⁰⁵ Nous pensons qu'il faut lire : « assurer le suivi de la mise en œuvre du chronogramme ».

¹⁰⁶ Point IV.4 de l'Accord.

- se concerter avec le Gouvernement et la CENI en vue d'harmoniser les vues quant à la réussite du processus électoral ;
- élaborer son Règlement intérieur sous réserve de sa conformité à la Constitution ;
- apprécier de manière consensuelle le temps nécessaire pour le parachèvement des opérations préélectorales et électorales avec le Gouvernement et la CENI ; et
- formuler des recommandations sur les ajustements et mesures à prendre en ce qui concerne les structures organiques ainsi que le fonctionnement de la CENI, sans oublier les mécanismes à mettre en place en vue de renforcer ses capacités et la transparence des opérations préélectorales et électorales¹⁰⁷.

Comme on peut le constater, mises à part l'appréciation, fut-elle consensuelle, du temps nécessaire pour le parachèvement des opérations préélectorales et électorales qui semble sans objet parce qu'elle devrait faire l'objet des dispositions de l'Arrangement particulier en cours d'élaboration au moment de la rédaction de la présente dissertation, les attributions du CNSA se ramènent à cinq fonctions essentielles: administrative au sens strict, de suivi ou de surveillance, de recommandations, d'arbitrage ou de concertation et de communication.

7.1.2.1. La fonction administrative au sens strict CNSA

La première attribution du CNSA, à savoir la fonction administrative au sens strict, consiste dans l'élaboration de son Règlement intérieur. Bien que l'Accord politique ne l'indique pas, *expressis verbis*, celui-ci devrait s'aligner, autant que possible, non seulement sur la Constitution mais aussi sur la future Loi organique portant attributions, organisation et fonctionnement du CNSA. Aussi, chronologiquement, celle-ci devrait être adoptée et promulguée avant l'élaboration de celui-là. A moins qu'un Règlement intérieur provisoire soit, d'abord, élaboré, quitte à le remplacer,

¹⁰⁷ Point IV.5, a) de l'Accord.

après l'entrée en vigueur de la Loi organique, par celui définitif répondant à ces exigences.

Du point de vue de son contenu, le Règlement intérieur du CNSA ne devrait pas trop s'éloigner de ceux des autres institutions d'appui à la démocratie tant en vigueur que du passé, le tout dans le respect de la Constitution et de sa loi organique. Ce Règlement intérieur serait-il alors susceptible de contrôle de constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle ? Ce serait l'idéal, les autres Règlements intérieurs des institutions d'Appui à la démocratie étant soumis audit contrôle soit en vertu de la Constitution soit en application des lois organiques de celles-ci. Dans le cas d'espèce, la loi organique portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil national de suivi de l'Accord gagnerait à prévoir ce contrôle.

7.1.2.2. La fonction de suivi ou de surveillance CNSA

Le suivi de la mise en œuvre de l'Accord politique et de l'évolution du processus électoral se situe au cœur de l'existence du CNSA, toutes les autres attributions de celui-ci n'en constituant qu'une suite logique. C'est donc avec raison, pensons-nous, que de toutes les attributions susmentionnées, il est le seul qui figure dans sa dénomination.

En matière de défense des droits de l'homme, autrement appelé monitoring, surveillance ou observation, le suivi s'entend de l'observation méthodique et systématique de la situation desdits droits en vue de s'assurer de sa conformité avec les prévisions des instruments juridiques pertinents¹⁰⁸.

Autrement dit, le suivi implique la récolte des données factuelles et leur confrontation avec les prévisions juridiques pertinentes avant de tirer une conclusion en termes de violation de celles-ci par celles-là ou non. Transposé en matière électorale, le suivi signifie l'observation de la

¹⁰⁸ Amnesty International et CODESRIA, *Ukweli. Monitoring and documenting human Rights Violations in Africa. Handbook*, Amsterdam et Dakar, 2000, p.8 et s. ; Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Séminaire de formation en techniques de documentation relative aux violations des droits de l'homme du 21 au 25 juin 1999*, Kinshasa, sd.

situation préélectorale et électorale dans le but de vérifier si elle se conforme ou non aux prévisions juridiques en vigueur¹⁰⁹.

Ainsi compris, le suivi du processus électoral n'est pas une invention de l'Accord. Il a toujours été réalisé, sous une forme ou une autre, à la fois par des institutions internationales¹¹⁰, nationales ou locales, de droit public ou de droit privé¹¹¹.

Pour nous borner à ces quelques exemples, sur le plan public, en tant que garant du bon

¹⁰⁹ Esambo Kangashe J-L, *Le droit électoral congolais*, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2014 ; pp. 131-134 ; Dodzi Kokoroko, « Eléments communs des Codes nationaux de l'observation électorale et mise en perspective avec les Codes de l'UA et la Déclaration de l'UNEAD du 7 juillet 2005 », in Vettovaglia J-P (Prés.), du Bois de Gaudusson J, Bourgi A., Desouches C., Maila J., Sada H. et Salifou A. (édit.), *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 574-584 ; Lizin A-M, « Observations, assistance et quelques autres choses... Témoignage », in in Vettovaglia J-P (Prés.), du Bois de Gaudusson J, Bourgi A., Desouches C., Maila J., Sada H. et Salifou A. (édit.), *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, op.cit., pp.603-624 ; M. Fau-Naugaret, « L'observation internationale non-gouvernementale des élections », in Vettovaglia J-P (Prés.), du Bois de Gaudusson J, Bourgi A., Desouches C., Maila J., Sada H. et Salifou A. (édit.), *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, idem, pp.625-637 ; Larry Garber, *Principes directeurs pour l'observation internationale des élections*, Washington, Le Groupe juridique sur les droits internationaux, 1988. Sur l'expérience des élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011, lire Wetsh'okonda Koso M. et Balingene Kahombo, *Le pari du respect de la vérité des urnes. Analyse des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo*, Bruxelles, 11.11.11, 2014, pp. 232-249. En général, l'observation des élections se limite au jour du scrutin. Ce qui ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble sur le processus électoral et a pour effet de biaiser les résultats des analyses subséquentes. On parle ainsi, de plus en plus, sur le plan international, du tourisme électoral tandis que l'observation domestique souffre, quant à elle, des faibles capacités techniques des observateurs et de leur nombre limité. Il est à espérer que le CNSA ne va pas tomber dans les mêmes pièges. Ce qui dépendra, dans une large mesure, de ses ressources tant humaines que matérielles et financières.

¹¹⁰ Notamment les Nations Unies, l'Union Africaine et la CIRGL.

¹¹¹ Le Point IV.7, 7, f) de l'Accord reconnaît expressément le droit de la société civile de contribuer à l'observation des élections.

fonctionnement des institutions, le Président de la République assure le suivi du processus électoral. Il en va de même, sous quelques réserves, du Gouvernement et du Parlement. Mais c'est surtout à la CENI, plus précisément à sa plénière que revient le suivi du processus électoral.

La vocation du CNSA n'est pas de se substituer à toutes les autres institutions susvisées mais de les compléter et, dans une certaine mesure, de redynamiser leur fonction de suivi ou de surveillance qui, assumée avec la rigueur voulue, aurait, certainement, prévenu l'impasse électorale dans laquelle le pays est, présentement, enfermé.

Il n'empêche que, désormais, la responsabilité principale de la réussite du processus électoral lui incombe. Ce qui en fait, le garant, par excellence, du processus électoral. De là sa fonction de recommandations à l'intention des institutions concourant à l'organisation des élections.

7.1.2.3. La fonction de recommandations CNSA

Assurer le suivi du processus électoral et la mise en œuvre de l'Accord est une bonne chose dans la mesure où il est possible, par ce biais, de savoir si le premier avance dans une bonne direction et la seconde se traduit dans les faits. Formuler des recommandations à l'intention des institutions pertinentes pour leur permettre, le cas échéant, de rectifier le tir s'avère encore mieux.

D'aucuns pourraient, cependant, s'inquiéter du fait qu'il n'a été reconnu au garant, par excellence, du processus électoral qu'un simple pouvoir de formuler des recommandations et non de prendre des décisions. Ce qui ne va pas sans rappeler le débat, toujours vivace, en matière de protection des droits de l'homme, entre les institutions juridictionnelles, prenant des décisions revêtues de l'autorité de la chose jugée et celles non juridictionnelles se bornant à formuler des constatations dénuées de toutes force contraignante.

Une fois de plus, comme l'expérience dans ce domaine l'enseigne, les recommandations ne

sont pas condamnées à demeurer, indéfiniment, des lettres mortes lorsque leurs auteurs sont dotées d'un pouvoir d'arbitrage et de concertation et savent en faire un bon usage¹¹². Faute d'une magistrature de puissance, ils exercent, ainsi, une magistrature d'influence. Le CNSA gagnerait à s'en inspirer.

7.1.2.4. La fonction de concertation du CNSA

Dans l'exercice de sa fonction de suivi du processus électoral et de la mise en œuvre de l'Accord, le CNSA peut être amené à constater une divergence de vues entre les institutions concourant à l'organisation des élections, en particulier ou, en général, à la mise en œuvre de l'Accord.

Ces divergences de vues peuvent aussi être observées dans les relations entre l'une ou plusieurs de ces institutions, d'une part et, d'autre part, le CNSA lui-même. L'accord n'a pas voulu que le rôle du CNSA se limite à faire la comptabilité de ces divergences de vues. Il lui a plutôt conféré les pouvoirs nécessaires pour y faire face. Il s'agit, en l'occurrence du pouvoir de conciliation. C'est dire qu'au nombre des fonctions du CNSA, il convient de mentionner celui de sapeur pompiers.

D'aucuns pourraient se demander si ce rôle ne recèle pas un conflit de compétences potentiel entre le CNSA et le Président de la République, en sa qualité d'arbitre du fonctionnement régulier des institutions¹¹³, d'une part et avec la

¹¹² Lire notamment Decaux E. (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme. Enjeux et défis d'une réforme*, Paris, Editions A. Pedone, 2006 ; Open Society Justice Initiative, *Des droits aux recours. Structures et stratégies pour l'application des décisions internationales en matière de respect des droits de l'homme*, New York, Open Society Foundations, 2013.

¹¹³ Article 69, alinéa 3 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour, Wetsh'okonda Koso M., *Les textes constitutionnels congolais annotés*, Kinshasa, Editions de la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, 2010, p.453 : « Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions ainsi que la continuité de l'Etat (...) ».

Cour constitutionnelle, régulateur de l'activité des pouvoirs publics¹¹⁴, d'autre part.

Cette crainte ne semble pas fondée. D'abord, les régulations juridictionnelle et politique réalisées respectivement par la Cour constitutionnelle et le CNSA sont parallèles et ne peuvent jamais se croiser pour empiéter l'une sur l'autre. Ensuite, la régulation par le Président de la République et celle du CNSA ne devrait pas nécessairement être analysée dans une perspective de compétition mais de complémentarité. Cette façon de voir les choses semblent d'autant plus pertinente que c'est le Président de la République lui-même qui a pris l'initiative de demander à la CENCO d'offrir ses bons offices pour trouver un terrain d'entente entre les protagonistes de la crise électorale congolaise. Dès lors, pourquoi ne pas concevoir le CNSA comme un instrument de régulation politique mis en place à l'initiative et par le vœu du Président de la République ?

Un dernier argument en faveur de la régulation du CNSA circonscrite, par ailleurs dans le temps et dans sa matière, mérite d'être avancé. C'est que dans ses rapports avec les autres institutions de la période préélectorale et électorale, cette institution ne se situe pas dans une position verticale mais horizontale. Comme précédemment indiqué, il ne prend pas de décisions mais des recommandations.

Autrement dit, elle ne s'impose pas mais s'efforce de convaincre, de persuader. Ce qui aurait pu passer pour sa faiblesse majeure constitue ainsi un de ses atouts les plus importants. Surtout s'il sait le concilier avec son pouvoir de communication avec l'opinion publique tant nationale qu'internationale.

7.1.2.5. La fonction de communication du CNSA

¹¹⁴ Dans une série d'arrêts, commentés ailleurs, la Cour s'est reconnue cette qualité qu'une partie de la doctrine continue, cependant, à lui dénier. Lire à ce sujet, Wetsh'okonda Koso M., « A propos du pouvoir de « régulation de la vie politique » par la Cour constitutionnelle congolaise : une analyse de l'Arrêt RConst.089/2015 du 8 septembre 2015 », *Annuaire congolais de justice constitutionnelle*, Volume 1, 2016, pp. 225-249.

Comment une institution dénuée de toute force contraignante peut-elle arriver à assurer le respect, par les institutions de la période préélectorale et électorale, de l'Accord ? Le CNSA ne serait-il pas privé des moyens de sa mission ? Il a déjà été indiqué que les parties à l'Accord politique se sont engagés à exécuter, de bonne foi, tant celui-ci que les recommandations formulées par le CNSA. Ce qui est une condition nécessaire mais non suffisante à l'application desdites recommandations. Il vient d'être rappelé qu'il appartiendra au CNSA, par sa force morale de persuasion ou sa magistrature d'influence, de contribuer, également, à celle-ci.

La dernière carte entre les mains du CNSA, pour vaincre la résistance des institutions politiques ou techniques de la période préélectorale et électorale à l'application de ses recommandations se trouve dans sa fonction de communication. Le sorcier, dit-on, n'opère que dans la nuit. La lumière le condamne à l'inefficacité.

Il en va de même en matière des droits de l'homme. La dénonciation de la violation de ceux-ci contraint, bien des fois, les auteurs à lâcher du lest. Il en sera de même, pensons-nous, en matière préélectorale et électorale. Mises à nue, les tentatives de blocage du processus électoral et les manœuvres d'obstruction à la mise en œuvre de l'Accord ne pourront que contraindre leurs auteurs, pareils aux apprentis-sorciers, à y renoncer. Ils le feront d'autant plus qu'ils auront la conviction que ne pas le faire reviendrait à déchaîner le courroux des Congolaises et des Congolais et/ou de la Communauté internationale.

Autrement dit, la fonction de communication du CNSA est susceptible d'infliger aux « obstrueteurs » du processus électoral éventuel non seulement la redoutable sanction de l'opinion bien connue en matière de protection des droits de l'homme mais aussi et surtout, à travers elle, des sanctions politiques et/ou économiques des Congolaises et des Congolais et/ou de la Communauté internationale.

En définitive, les attributions du CNSA semblent à la fois adéquates et suffisantes pour

assurer l'arrivée à bon port du processus électoral en cours. Consistant, essentiellement, dans le suivi de la mise en œuvre de l'Accord politique et du processus électoral, elles se prolongent dans la formulation, à l'intention des institutions politiques ou techniques de la période préélectorale et électorale, des recommandations idoines pour améliorer leurs prestations en faveur de l'organisation, dans le délai convenu, des élections libres, démocratiques, transparentes et apaisées.

Il en est de même de sa fonction de conciliation des divergences de vues entre les dites institutions ou entre l'une ou plusieurs d'entre elles et le CNSA avant de culminer avec la communication sur l'évolution du processus électoral assortie de la possibilité de provoquer les sanctions du peuple et/ou de la Communauté internationale à l'encontre de ceux des animateurs de ces institutions qui seraient tentés de faire obstruction à la bonne marche du processus électoral. Une fonction préalable devra être exercée par le CNSA et assurer l'exercice de ces différentes fonctions unies par une logique interne implacable, celle de l'élaboration de son Règlement intérieur.

En revanche, une attribution semble sans objet à moins d'en préciser le contenu dans la Loi organique portant attributions, organisation et fonctionnement du CNSA, celle d'« apprécier consensuellement le temps nécessaire pour le parachèvement des opérations préélectorales et électorales avec le Gouvernement et la CENI ». Encore faut-il que l'organisation du CNSA soit de nature à lui permettre d'exercer, efficacement, une mission aussi noble et exaltante qu'exigeante.

7.2. L'organisation du CNSA

Elle est déjà définie, tout au moins dans ses grandes lignes, dans l'Accord. Celui-ci distingue deux organes principaux : la plénière et le Bureau¹¹⁵.

7.2.1. La plénière du CNSA

¹¹⁵ Point VI.2.2, alinéa 2 de l'Accord.

Si l'Accord détermine le nombre de ses membres, à savoir vingt-huit au total¹¹⁶, il reste, cependant, muet, sur les critères et la procédure de leur désignation. Il appartiendra à la Loi organique portant attributions, organisation et fonctionnement du CNSA et au Règlement intérieur de celui-ci de le compléter sur ces questions essentielles. L'arrangement particulier en cours d'élaboration au moment de la rédaction de ce rapport devrait déjà déblayer le terrain à cet égard.

En tout état de cause, il importe de souligner que l'efficacité du CNSA dépendra, dans une large mesure, de la qualité de ses animateurs. Les critères et la procédure de désignation de ceux-ci devraient, de ce fait, assurer que le CNSA dispose des ressources humaines nécessaires à l'accomplissement de sa mission ou à l'exercice de ses attributions. Autrement dit, les critères et la procédure de désignation des membres du CNSA devraient correspondre, autant que possible, à celles-ci. Ce qui n'est concevable que dans la mesure où le statut de ces membres s'avère assez alléchant.

S'agissant des critères, dans son l'article VI.2.2, alinéa 2, l'Accord politique dispose que la structure comprend vingt-huit membres issus des parties prenantes. A l'alinéa 1 du même article est évoquée la « représentativité en termes de composantes ». De ce qui précède, il y a lieu de penser que tous les membres du CNSA seront recrutés parmi les participants aux négociations directes.

Cette façon de voir les choses présente deux avantages indéniables au moins. D'abord, il rentre dans l'ordre normal des choses que le soin d'assurer le suivi de l'Accord soit confié à ceux qui le connaissent, ceux qui ont contribué à son élaboration étant censés le connaître mieux que quiconque. Ensuite, le Gouvernement ne pouvant contenir tous les trente-deux participants aux dites négociations¹¹⁷, il serait souhaitable que ceux qui n'y seront pas intégrés se retrouvent, au moins, au CNSA.

¹¹⁶ Point VI.2.2, alinéa 2 de l'Accord.

¹¹⁷ À raison de seize représentants des signataires de l'Accord de l'Union africaine et de seize non signataires de celui-ci.

Toutefois, l'examen des attributions de celui-ci a démontré qu'il ne s'agit pas d'une institution politique pour laquelle ces critères seraient les plus indiqués mais plutôt d'une institution technique et même éminemment technique tenant, pour partie, des institutions de surveillance ou de monitoring, de recommandations, de conciliation et de communication.

Dès lors, pour peu qu'on veuille qu'elle soit à la hauteur de ses tâches, les mêmes critères de représentativité des composantes aux négociations directes et de participation à celles-ci ne devraient pas être les seuls à être pris en compte dans la désignation de ses membres. Bien au contraire, ceux-ci devraient, pour le moins, être harmonisés avec ceux de la compétence avérée et surtout de l'expérience dans l'une des matières relevant des attributions du CNSA, sans oublier celui de l'éthique, la détention de la nationalité congolaise allant de soi.

Les matières pour lesquelles la compétence et l'expérience devraient être exigées sont notamment les suivantes :

- l'observation électorale ;
- l'assistance électorale ;
- le règlement des conflits ; et
- la communication.

L'éthique des membres du CNSA pourrait être établie au moyen de la production de l'extrait du casier judiciaire et du certificat de bonne vie et mœurs. Cependant, compte tenu du manque de fiabilité de ces documents que tout le monde peut acquérir moyennant quelques billets de banque, des personnes mises en cause dans les différents rapports d'enquête sur les crimes internationaux et/ou de corruption commis sur le territoire national devraient être exclues.

A la différence de la quasi-totalité des accords politiques connus sur le continent, y compris en RDC, qui ont bénéficié, dans leur élaboration de la contribution internationale, plus précisément des Nations Unies, de l'Union africaine, de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale et de

plusieurs de ces organisations internationales¹¹⁸, l'Accord politique sous examen est une œuvre typiquement congolaise¹¹⁹. C'est son cachet spécial, lequel marque, si besoin en était encore, la maturité politique atteinte par les politiciens congolais capables de trouver des solutions nationales aux problèmes nationaux.

De ce qui précède, dans le souci de confirmer cette maturité politique, il serait souhaitable que les membres du CNSA soient recrutés exclusivement parmi les Congolais eux-mêmes. Ce qui n'exclut pas, cependant, le recours, par le CNSA à l'expertise internationale, pour l'accomplissement de sa mission.

La conciliation de l'éventail des critères ainsi définis peut être comprise de deux manières différentes. Premièrement, les membres du CNSA, dont il a déjà été indiqué qu'ils sont

¹¹⁸ Yédoh Lath S., « La production constitutionnelle en période de crise dans les Etats d'Afrique : crise du constitutionnalisme ou constitutionnalisme de crise ? », in Djedjéro Meledje F., Bléou M. et Komoin F. (dir.), *Mélanges dédiés au Doyen Francis V. Wodié*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse, 2016, pp. 356-357 ; Ehneni Manzan I., *Les accords politiques dans la résolution des conflits internes en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 98-105 et 279 ; Akandji Kombe J-F., « Contrôle de constitutionnalité et actes politiques de règlement des crises institutionnelles, inédit ; Mambo P., « Les rapports entre la Constitution et les accords politiques dans les Etats africains : réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », *McGill Law Journal-Revue de droit de McGill*, n°57, 2012, pp. 922.

¹¹⁹ Cette affirmation mérite, néanmoins, d'être relativisée pour trois raisons au moins. D'abord, les négociations politiques ont été tenues dans le cadre tracé notamment par une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ensuite, il ne faut pas l'oublier, les travaux du Dialogue ont été balisés par le Dialogue tenu, par une partie des acteurs politiques et sociaux, à la Cité de l'Union africaine, sous la médiation d'Edem Kodjo, désigné par l'Union africaine avec l'accord des Nations Unies. Celles-ci ont également accordé leur bénédiction aux négociations directes et c'est la troisième raison, la quatrième étant liée au fait que le Conseil de sécurité reste saisi de la situation congolaise, notamment à travers les échanges avec la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO), médiateur des négociations directes. Des négociations nationales se sont tenues aussi, dans d'autres Etats africains, notamment, à Madagascar et en Afrique du Sud, au début de la décennie 1990. Lire à ce sujet, Yédoh Lath S., « La production constitutionnelle en période de crise dans les Etats d'Afrique : crise du constitutionnalisme ou constitutionnalisme de crise ? », *op.cit.*, pp. 356-357.

tous de nationalité congolaise, doivent avoir participé aux négociations directes et, en même temps, faire preuve de compétence et d'une expérience éprouvée dans l'une des matières précitées. Ils doivent, en plus, être revêtus de valeurs éthiques et morales, science sans conscience n'étant que ruine de l'âme.

Deuxièmement, bien qu'ils n'aient pas participé aux négociations directes, les membres de la même institution justifiant de la compétence et d'une expérience éprouvée dans l'une des matières pré-rappelées et faisant preuve de bonne moralité devraient être préalablement proposés ou représenter par l'une des composantes des négociations directes.

Au demeurant, quatre critères principes devraient être pris en compte dans la sélection des membres du CNSA : la détention de la nationalité congolaise, la compétence et l'expérience dans l'une des matières liées au mandat de l'institution et *last and not least*- la moralité. Ici git, à n'en point douter, l'un des gages du succès du CNSA. Encore faut-il, cependant, qu'une procédure adéquate soit suivie pour la sélection des « oiseaux rares » dont le profil est ainsi défini. A ce sujet, deux paramètres au moins ne peuvent être perdus de vue.

Primo : le CNSA comprend déjà deux membres d'office : le Président du Comité des sages du Rassemblement des forces politiques et sociales, Etienne Tshisekedi wa Mulumba et la CENCO. Certes, on peut déplorer une certaine personification de l'institution à travers la désignation du premier, plébiscité, par ailleurs, Président du Bureau du CNSA. Mais il est aussi possible de considérer qu'en raison de son équation personnelle, la personne en cause se trouve comme par la force des choses la mieux indiquée pour assumer la fonction. Ce qui constituerait une éloquente illustration de l'adage selon lequel les faits précèdent le droit.

La même observation reste valable, dans une certaine mesure, en ce qui concerne le choix porté sur la seconde. Pour avoir réussi, grâce à ses bons offices, à amener les acteurs politiques congolais à dégager un consensus sur la gestion de l'impasse électorale consécutive à la non-

organisation, dans le délai constitutionnel, des élections présidentielle, législatives, provinciales et sénatoriales, la CENCO a fait preuve, de la manière la plus éloquente, de sa capacité à accompagner les mêmes politiciens dans la mise en œuvre de l'Accord qu'ils ont conclu.

Un problème ne manquera pas, cependant, de se poser, celui de savoir selon quelles modalités la CENCO va siéger au CNSA. La raison en est que la CENCO n'est pas une personne physique mais une personne morale. Elle est représentée par son Président. Il faut indiquer que la CENCO a tenu à préciser son rôle au sein du CNSA. Elle n'occupera pas un poste au sein du CNSA. Elle sera là pour comme conseillère.

Secundo : le deuxième paramètre à ne pas perdre de vue est, justement, celui de la représentativité, au sein du CNSA, des différentes composantes aux négociations directes. A ce stade, la CENCO et le Rassemblement sont déjà représentés. Restent à savoir comment le faire pour les autres composantes.

Compte tenu de la célérité que requiert la mise en place du CNSA, il semble que la formule la plus indiquée consiste à arrêter un quota pour celles-ci quitte à elles à désigner leurs membres, issus ou non de leur rang, dans le strict respect des critères précités. Dans cette perspective, ces désignations devraient être avalisées par la plénière des négociations directes, sous la modération de la CENCO.

Au nombre des questions que soulève la procédure ainsi décrite, il convient de soulever celle du statut des membres du CNSA lequel renvoie aux droits qui devraient être attachés à cette qualité, aux obligations corrélatives, au régime des incompatibilités et au régime disciplinaire subséquents.

Si l'on veut bénéficier de l'expertise et de l'expérience des membres du CNSA, il faut veiller à ce qu'ils exercent leurs fonctions en toute indépendance, y compris et surtout à l'égard des composantes aux négociations directes auxquelles ils devront leur désignation. C'est au législateur de la loi organique portant attributions, organisation et fonctionnement de l'institution que revient la lourde responsabilité

de trouver les recettes nécessaires pour satisfaire cette exigence.

Il nous suffira, à ce stade, d'en proposer quelques-unes, parmi les plus importantes. Il serait souhaitable, pensons-nous, que les membres du CNSA aient rang de vice-ministre et, leur président, celui de ministre. Ce qui ne réglerait pas seulement la question de l'ordre protocolaire et de prestige nécessaire à l'exercice des fonctions de ces agents publics de l'Etat mais devrait, également, faciliter le règlement d'une autre question, non moins importante, celle de leur régime indemnitaire (rémunérations, avantages sociaux, indemnité d'installation et indemnité de sortie).

Le rang des membres du CNSA milite en faveur de la consécration, en leur faveur, d'un privilège de juridiction devant la Cour de cassation assorti d'une immunité limitée couvrant toutes les déclarations et les actes posés à l'occasion et dans l'exercice de leurs fonctions.

Ces droits devraient être contrebalancés par des obligations rigoureuses et un régime des incompatibilités strict. S'agissant des obligations, il y a lieu de soumettre l'entrée en fonction, des membres du CNSA, à la prestation préalable du serment de ne ménager aucun effort pour assurer l'application, sans faille de l'Accord politique. A cela s'ajoute la déclaration de patrimoine et ce, tant à l'entrée qu'à la cessation de leurs fonctions.

Au nombre des attributions du CNSA, il convient de souligner, à titre de rappel, celui d'assurer le suivi du processus électoral ainsi que la mise œuvre de l'Accord. A cet effet, cette institution sera obligée d'interagir, régulièrement, avec des institutions aussi multiples que variées que le Gouvernement et la CENI. De ce fait, les fonctions de membre du CNSA devraient être incompatibles avec la qualité de membre de l'une de ces institutions. Autrement, les personnes concernées seraient dans la posture embarrassante de juge et partie à la fois. Le régime des incompatibilités des membres du CNSA devrait s'étendre à toutes les autres fonctions publiques ou privées et dans le premier cas, qu'on y accède par voie de nomination ou d'élection. Il y a à cela plusieurs

motivations dont celle d'assurer au CNSA des membres d'une disponibilité permanente. Ce besoin s'avère encore plus impérieux en ce qui concerne le bureau de cette institution.

7.2.2. Le Bureau du CNSA

L'Accord a déjà tranché sur la composition du bureau. Outre le président, celui-ci comprendrait trois vice-présidents, un rapporteur et un questeur, soit sept membres. Le Président est déjà désigné. Il s'agit du Président du Comité des sages du Rassemblement. Il reste donc à désigner ses six collaborateurs.

La répartition des tâches entre les membres du bureau devrait également être définie soit dans la loi organique portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil national de suivi de l'Accord à élaborer, soit dans le Règlement intérieur de cette institution, soit dans ces deux instruments juridiques à la fois.

Pour conclure, sur l'organisation du CNSA, il importe de souligner que le succès de l'institution en dépend dans une large mesure. Cependant, beaucoup de questions restent en suspens. Il en va ainsi notamment des critères et de la procédure de désignation des membres du CNSA sans oublier le statut de ceux-ci.

L'Accord semble être mal parti en donnant l'impression d'avoir mis en place une institution sur mesure. Il recèle, en même temps, un risque évident de politisation d'une institution éminemment technique, ce qui la condamnerait, immanquablement, à l'inefficacité et compromettrait, par le fait même la mise en œuvre de l'Accord. Dans les limites étroites de cette partie du rapport, rédigée qui plus est, en l'absence du recul et de l'approfondissement nécessaires seules quelques propositions ont été formulées à l'intention du législateur de la loi organique portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil national de suivi de l'Accord et des auteurs du Règlement intérieur de la même institution. Le fonctionnement de celle-ci devra, également, retenir l'attention soutenue de ceux-ci et de celui-là.

7.3. Le fonctionnement du CNSA

Le CNSA aura beau mobiliser toute l'expertise nécessaire à l'exercice de ses fonctions, il ne pourra faire preuve d'efficacité qu'à la condition, entre autres, qu'il dispose des moyens financiers conséquents et s'appuie sur des bonnes méthodes de travail à la fois sur le plan interne et celui externe, c'est-à-dire dans le cadre de ses relations avec les autres institutions politiques et techniques de la période préélectorale et électorale.

7.3.1. Les méthodes de travail interne

Après avoir participé de bout en bout aux négociations directes du Centre Interdiocésain de Kinshasa, le Front pour le respect de la Constitution, piloté par le Mouvement Libération du Congo a d'abord refusé d'apposer sa signature sur l'Accord qui les ont sanctionnées avant de revenir sur son refus. Ce comportement pour le moins curieux est motivé, entre autres, par la crainte exprimée par cette composante auxdites négociations de voir le CNSA condamné à l'inefficacité au cas où le Premier ministre proviendrait du Rassemblement des Forces politiques et Sociales acquises au Changement.

Pour elle, on se trouverait devant une situation telle que tant le Gouvernement que ledit CNSA seraient dirigés par des personnalités provenant d'une même composante, laquelle serait, par le fait même, à la fois juge et partie. Pire encore, selon la même composante, il était à craindre que le Père (Etienne Tshisekedi) assure la supervision du fils (Felix Tshisekedi), ce qui aurait pour effet de vider celle-ci de tout son contenu et, de fil en aiguille, de gripper toute la machine préélectorale et électorale et le processus électoral même.

Défendable, *a priori*, cette façon de voir les choses ne peut, cependant, résister à une analyse rigoureuse pour deux raisons au moins. D'abord, l'Accord politique n'indique nulle part que la Primature serait confiée à Etienne Tshisekedi. La position du Front se fonde, ainsi, sur un fait purement aléatoire : la désignation de ce dernier en qualité de Premier ministre. Il ne peut être, toutefois, reproché à un regroupement politique de faire preuve d'anticipation au lieu

d'être condamné à subir indéfiniment les évènements.

Ensuite, à suivre le Front pour le respect de la Constitution, dans l'hypothèse de la désignation de Félix Tshisekedi en qualité de Premier Ministre, on assisterait, forcément, à un face à face entre le Père et le Fils Tshisekedi ou encore le Senior et le Junior. Ce qui constituerait une nouvelle modalité de monarchisation des institutions politiques africaines, celle la plus connue jusque-là consistant dans la succession de celui-là par celui-ci¹²⁰.

Un tel face à face ne peut avoir un sens que dans la mesure où le Gouvernement et le CNSA se confondent avec leurs animateurs principaux, le Premier ministre pour le premier et le Président du bureau pour le second. Cette personnalisation des institutions semble inconcevable. Elle constituerait une insulte pour les autres membres de ces deux institutions qui sont ou se veulent collective, l'une et l'autre. S'agissant particulièrement du CNSA, il y échappera, nous l'espérons, en raison de quatre facteurs majeurs liés tant à sa composition, à son organisation interne mais aussi et surtout aux modalités de réunion et de décision qu'il devrait mettre en place.

Tout au long de la troisième République, la RDC a expérimenté, à ses dépens, le « fait majoritaire ». Vainqueur des élections présidentielle et législatives dans les conditions sur lesquelles il n'est pas nécessaire de revenir dans la présente étude, la majorité parlementaire diluée dans celle présidentielle a tout régéné. Elle a réussi à contrôler, pratiquement, toute la machine de l'Etat. Telle est, selon nous, l'une des causes de l'impasse électorale dont l'Accord politique se veut l'antidote.

A cet effet, la majorité n'a plus les mains, totalement, libres dans la gestion de la *res publica* au cours de la période préélectorale et électorale qu'elle est obligée de partager avec

¹²⁰ Mbata Betukumesu Mangu A., « Monarchie présidentielle et révisions constitutionnelles : le syndrome du troisième mandat ou d'une présidence à vie dans les Etats membres de l'Union africaine », *Revue africaine de la démocratie et de la gouvernance*, Volume 1, n°1, 2014, pp.47-66.

les autres forces politiques et sociales. A travers sa composition, le CNSA constitue l'une des institutions bâtie sur le principe de consensualisme dans la gestion de la chose publique. Certes, le Président du Conseil des sages du Rassemblement en est le président mais il n'est pas un homme seul. Il a, autour de lui, vingt-sept collaborateurs provenant ou représentant des différentes composantes aux négociations directes. Quel que soit son charisme, il est difficile d'adhérer à l'idée selon laquelle il déciderait, de manière unilatérale, ces derniers n'ayant pour rôle que de s'incliner comme les chrétiens face à l'évangile.

Par ailleurs, dans son architecture organique, le CNSA est un organe bipartite comprenant la plénière et le bureau. Si celui-ci sera chargé de la gestion de l'institution au quotidien, il est hors de doute qu'il le fera sous le contrôle de celle-là. Ce nécessaire équilibre organique qu'il appartiendra à la loi organique portant attributions, organisation et fonctionnement du CNSA, complétée par le Règlement intérieur de celui-ci de consacrer constituera, à n'en point douter, une barrière complémentaire au risque de personnalisation de cette institution.

Les mêmes textes juridiques détermineront les modalités de réunion de celle-ci. A notre avis, ils n'auront pas d'autre choix que de consacrer les méthodes de travail les plus participatives possibles pour le CNSA. Ce qui implique l'organisation régulière, selon une périodicité à définir, des réunions tant du bureau que de la plénière de celui-ci.

Les modalités de prise de décision et d'adoption des recommandations de ces deux organes du CNSA constituent une question cruciale. Logiquement, un organe à composition multicolore ne peut fonctionner de manière harmonieuse qu'à la condition que ces décisions soient prises selon une procédure consensuelle.

En somme, dans le cadre de son organisation interne, deux mots-clés devraient caractériser le fonctionnement du CNSA : la participation et le consensualisme¹²¹. Les mêmes principes

¹²¹ Collinet Makosso, *Le régime consensuel dans la Constitution congolaise du 25 octobre 2015 commenté* article par article, Paris, L'Harmattan, 2016, 452 p.

devraient être de mise, autant que possible, dans le cadre des relations entre le CNSA et les autres institutions de la période préélectorale et électorale.

7.3.2. Les méthodes de travail externe

Dans l'exercice de ces attributions, le CNSA est appelé à côtoyer et à interagir avec plusieurs institutions durant cette période, spécialement le Parlement, le Gouvernement et la CENI. Pour être fructueuses, ces relations devront reposer sur des bonnes méthodes de travail. Sur ce point comme sur celui précédent, l'Accord politique est très sobre. Le Parlement et les membres du CNSA devront, donc, faire preuve d'imagination créatrice.

Les institutions précitées ont l'objet d'étude approfondie aux points 3 et 4 de ce rapport. Sans vouloir y revenir, il nous suffira, cependant, de souligner que l'une des singularités du Gouvernement issu des négociations politiques directes consiste dans sa quadruple limitation temporelle, organique, matérielle et fonctionnelle. Sur le Plan temporel, la durée de ce Gouvernement est d'un an à dater de la signature de l'Accord¹²². Le moins qu'on puisse dire est que cette durée s'avère assez courte, la durée normale du Gouvernement étant, en principe, celui de la législature, c'est-à-dire, de cinq ans.

Sur le plan de son organisation, on l'a vu, le Gouvernement n'a pas les mains, totalement, libres pour sa constitution. Celle-ci est réglée, dans les détails, par l'Accord, complété par l'Arrangement particulier. La représentativité des composantes aux négociations politiques directes en constituent l'un des principes cardinaux.

Aux termes de l'article 91 de la Constitution, le Gouvernement définit, en concertation avec le Président de la République, la politique de la Nation et en assume la responsabilité. Le Gouvernement conduit la politique de la Nation. La défense, la sécurité et les Affaires étrangères sont des domaines de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement. Bien que l'Accord ne mette pas en cause ces

¹²² Point III.1.2 de l'Accord.

dispositions constitutionnelles, il est hors de doute qu'il en atténue quelque peu la portée dans la mesure où il définit les priorités du Gouvernement, bien avant sa constitution, d'une part et, d'autre part, il formule des orientations précises à l'intention du même Gouvernement qui s'engage à en assurer la mise en œuvre. Ces orientations portent essentiellement sur le processus électoral mais aussi sur la sécurité et la décrispation politique.

En plus de la conception de sa politique qui se trouve ainsi limitée, le Gouvernement subit aussi des contraintes dans la mise en œuvre de celle-ci dans la mesure où elle se fait sous le droit de regard, mieux la surveillance, plus ou moins étroite du CNSA. A tout prendre, au cours de la période pré-électorale et électorale, le Gouvernement obéit à un régime spécial dérogeant, sur un certain nombre de points, aux dispositions constitutionnelles permanentes. Tel semble le prix à payer pour sortir la RDC de l'impasse électorale dans laquelle elle se trouve.

Le Parlement ne subit aucune modification dans sa composition. Cependant, des dispositions précises de l'Accord encadrent, également, ses attributions en fixant ses priorités¹²³ à savoir l'adoption des lois nécessaires à l'organisation des élections dans le nouveau délai imparti et le contrôle de l'action du Gouvernement en rapport avec les préparatifs desdites élections.

Sur le plan fonctionnel, le Parlement est exhorté, entre autres, à exercer trimestriellement le contrôle sur l'utilisation des ressources budgétaires mises à la disposition de la CENI¹²⁴. Le verbe utilisé ne doit pas faire illusion : il s'agit, ni plus ni moins, de l'encadrement du fonctionnement du Parlement. Le CNSA veille à l'exercice du contrôle concerné et n'hésitera pas à en tirer les conséquences qui s'imposent en cas de besoin. C'est dire que, comme le Gouvernement, le Parlement est, également, soumis à un régime spécial motivé par les impératifs de la sortie de l'impasse électorale.

Il est communément admis que le Bénin est le premier Etat africain francophone à s'être doté d'une administration électorale indépendante

¹²³ Point III.1.1 et III.2.2, b) de l'Accord.

¹²⁴ Point IV.4.

avec la création, en 1995, de la Commission électorale nationale autonome (CENA)¹²⁵. Depuis lors, la quasi-totalité d'autres Etats lui ont emboîté le pas dans cette voie en mettant en place, selon le cas, des Commissions électorales nationales indépendantes (CENI) ou des CENA¹²⁶.

En RDC, plus particulièrement, à la Commission nationale électorale instituée par l'Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994 se sont substituées, tour à tour, la Commission électorale indépendante prévue par la Constitution de la Transition du 4 avril 2003 et la CENI créée par la Constitution de la Troisième République.

La fortune apparente de l'institution ne devrait pas, cependant, dissimuler l'évolution de sa réception par la doctrine, laquelle est passée, en peu de temps, de la sanctification à la diabolisation.

Dans la plus part des études récentes, les administrations électorales indépendantes sont, de plus en plus, accusées de tous les maux des processus électoraux, leur manque d'indépendance étant surtout pointée du doigt¹²⁷.

¹²⁵ Wetsh'okonda Koso M. et Balingene Kahombo, *Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo*, Bruxelles, 11.11.11, p.45.

¹²⁶ Esambo Kangashe J-L, *Le droit électoral congolais*, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2014, pp. 124-127.

¹²⁷ Sur les contributions les plus récentes, lire Cihunda Hengelela J., « L'indépendance de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) : quelques réflexions sur les lieux de son érosion et sur les mécanismes de sa reconquête », *Revue congolaise d'analyses des politiques et pratiques électorales*, Hors-série, 2016, pp.84-110 ; Cihunda Hengelela J. et Mvita Kalubi R., « Les institutions d'Appui à la Démocratie (IAD) en République Démocratique du Congo : cas du CSAC et de la CENI », *Congo-Afrique*, n° 491, Janvier 2015, pp. 36-48 ; Lomandja A-J., « Indépendante, mais sous contrôle ? Réflexion praxéologique sur l'indépendance de la CENI », *Revue congolaise d'analyses des politiques et pratiques électorales*, op.cit, pp.110 et s ; Cabanis A., « Les Cours et les Conseils constitutionnels, modernes régulateurs de la nouvelle gouvernance en Afrique ? », in Djedjero Meledje F., Bléou M. et Komoin F. (dir.), *Mélanges dédiés au Doyen*

Le naufrage électoral du 28 novembre 2011, en RDC, pour ne prendre que cet exemple, a été imputé, par de nombreux observateurs, à la CENI, présidée par le Pasteur Ngoy Mulunda, jugé très proche du pouvoir et dont la démission a été réclamée à cor et à cri. La restructuration en profondeur de l'institution comptait, également, au nombre des revendicateurs des réformateurs du processus électoral.

Ce qui n'a pas empêché que, présidée, tour à tour, par l'Abbé Apollinaire Malu Malu et Corneille Nanga, la CENI rénovée se retrouve sur le banc des accusés de l'impasse électorale consécutive à la non-organisation, dans le délai constitutionnel, du train d'élections attendues entre 2016 et 2017. C'est pour donner une seconde chance à cette institution que l'Accord a proposé, entre autres, sa restructuration mais aussi sa surveillance renforcée par le CNSA.

En définitive, pour avoir failli à leur mission en n'organisant pas les élections dans le délai constitutionnel, les « institutions électorales », en l'occurrence la CENI, le Parlement et le Gouvernement pour ne citer qu'eux passent pour de grands malades du siècle qui ne savent plus marcher d'eux-mêmes et ont, par conséquent, besoin, pour réapprendre à marcher, du concours d'un kinésithérapeute : le CNSA.

Pour être à la hauteur de sa tâche, celui-ci doit faire preuve d'un sens élevé d'organisation. A notre avis, cela requiert, notamment, une bonne division interne de travail. Celle-ci pourrait se faire sur la base du principe de la séparation institutionnelle doublée de celle thématique. En clair, le CNSA gagnerait à organiser, en son sein, des formations internes chargées, l'une du Gouvernement, l'autre du Parlement, une troisième de la CENI, etc. Au niveau de chacune de ces formations internes, devrait être observée une certaine spécialisation thématique. Pour nous limiter à cet exemple, la formation interne en charge du Gouvernement devrait avoir des structures chargées, selon le cas, de l'appui au processus électoral, de la sécurité électorale, des mesures de décrispation, etc. Il est, également, possible d'envisager une

Francis V. Wodié, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse, 2016, pp. 104-105.

spécialisation plus fonctionnelle fondée sur le suivi, la conciliation, la communication, etc.

Il sera alors plus facile de mettre en place des méthodes de travail efficaces tant au niveau de chacune de ces formations internes que de la plénière. Chaque formation interne devrait élaborer une matrice de suivi de l'institution dont elle a la charge, un plan de travail, des réunions techniques périodiques¹²⁸, etc.

Au niveau de la plénière, des réunions devraient, également, être organisées pour faire, périodiquement, le point, recadrer ce qui doit l'être, prendre des décisions importantes, etc.

Au terme de la présente étude sur le CNSA, il y a lieu de noter que ses attributions semblent correspondre au contexte dans lequel l'institution est créée. Il faut, cependant, veiller à ce que celle-ci n'assume pas la responsabilité d'élaborer le calendrier électoral dont elle devrait se limiter à assurer le suivi de la mise en œuvre.

La question de l'organisation et de la composition de la même institution ainsi que de son fonctionnement mérite une particulière attention. Pour le moment, les provisions de l'Accord s'avèrent autant insuffisantes et inadaptées, tout au moins pour certaines d'entre elles. Quelques propositions concrètes ont été formulées, de *lege ferenda*, pour parachever l'édifice.

¹²⁸ Lire notamment le Point 4.4 de l'Accord.

VIII. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POUR L'EFFECTIVITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD POLITIQUE GLOBAL ET INCLUSIF DU 31 DÉCEMBRE 2016

En plus des recommandations déjà faites dans le corps du texte, pour garantir l'effective mise en œuvre de l'Accord, le présent rapport propose quelques principales recommandations qui, si elles sont suivies, permettront de faire face à d'éventuels blocages qui pourraient surgir à l'occasion de l'application de l'Accord.

Ces recommandations sont à la fois d'ordre général et d'ordre spécifique et s'adressent :

- au Peuple souverain primaire ;
- aux Parties prenantes signataires de l'Accord de la Saint-Sylvestre ;
- au Président de la République Démocratique du Congo ;
- au Parlement de la République Démocratique du Congo ;
- à la Cour Constitutionnelle ;
- au Conseil National de Suivi de l'Accord ;
- à la CENI ;
- au Gouvernement issu de l'Accord Global et Inclusif ;
- aux Organisations de la Société Civile ;
- au Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies ; et
- aux Partenaires Techniques et Financiers.

8.1. LES RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Les recommandations d'ordre général sont orientées vers le Peuple souverain primaire et vers toutes les Parties prenantes à l'Accord de la Saint-Sylvestre.

8.1.1. Au Peuple souverain primaire

Que le peuple « *Souverain Primaire* » s'approprie l'Accord, le défende et en assure le contrôle citoyen. Il se doit également de veiller à ce que sa souveraineté ne soit pas confisquée indéfiniment.

8.1.2. Aux Parties prenantes signataires de l'Accord de la Saint-Sylvestre

Il est attendu des parties prenantes signataires d'exécuter, **de bonne foi**, les engagements pris aux termes de l'Accord ; de respecter impérativement le délai convenu pour l'organisation des élections et d'éviter tout propos et comportement de nature à compromettre le consensus chèrement acquis aux prix des vies humaines.

8.2. LES RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

Les recommandations spécifiques sont adressées : au Président de la République ; au Parlement ; à la Cour Constitutionnelle ; au Conseil National de Suivi de l'Accord ; à la CENI ; au Gouvernement issu de l'Accord Global et Inclusif ; aux Organisations de la Société Civile ; au Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies ; et aux Partenaires Techniques et Financiers.

8.2.1. Au Président de la République

Etant le garant de la bonne marche du pays, le Président de la République ferait œuvre utile dans le dénouement de la crise politique et électorale en favorisant le bon fonctionnement des institutions pendant cette période. Il lui est demandé de faire un usage rationnel des compétences en rapport les institutions de cette période, de peser de son poids dans la mise en œuvre effective de l'Accord en rapport avec les divergences qui pourraient en résulter au sein de la classe politique.

8.2.2. Au Parlement

Le Parlement (Assemblée Nationale et le Sénat) se devra d'user des compétences compatibles suivantes : voter les lois ; contrôler le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics par la

question orale ou écrite avec ou sans débat non suivie de vote, la question d'actualité, l'interpellation, la commission d'enquête, et l'audition par les Commissions ; approuver le programme du gouvernement à la majorité absolue ; investir le Gouvernement comme émanation du consensus politique global.

En même temps, l'on attend du Parlement qu'il assure, en concertation avec le CNSA, le contrôle des fonds destinés aux opérations électorales depuis l'exercice 2014.

Envisager la possibilité de plusieurs sessions extraordinaires pour garantir le bon déroulement de la mise en œuvre de l'Accord.

8.2.3. A la Cour Constitutionnelle

En tant que juge des conflits de compétences entre différentes institutions de la République, la Cour constitutionnelle apparaît comme l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et pacificateur du jeu politique pendant la période de transition. A ce titre, si elle est saisie, la Cour constitutionnelle peut offrir des solutions juridiques aux conflits d'attributions qui peuvent surgir entre les différentes Institution de la période pré-électorale et électorale, en se référant à l'Accord politique qui est désormais la source du pouvoir politique durant cette période.

8.2.4. Au Gouvernement

L'on attend du Gouvernement issu de l'Accord Global et Inclusif du 31 décembre 2016 notamment ce qui suit : éviter les conflits tant entre le Premier ministre et le Président de la République qu'entre les membres du gouvernement ; mobiliser les fonds pour la CENI en recourant aux emprunts publics nationaux et étrangers ; sécuriser les opérations préélectorales et électorales en déployant à tout temps les éléments de force de l'ordre et en prévoyant un budget adéquat en rapport avec la sécurisation du processus électoral ; fournir la logistique électorale notamment l'appui aux imprimeries nationales et aux moyens de transport ; commencer l'éducation civique et électorale de la population à travers le pays en collaboration avec les organisations de la Société civile.

Le Gouvernement ferait également œuvre utile en faisant une autoévaluation et, le cas échéant, en redéfinissant le plan de décaissement des fonds destinés au financement des opérations électorales de façon à en garantir la régularité. Il en est de même de la mise en place, en concertation avec la CENI et le CNSA, d'une centrale d'achat des matériels électoraux pour éviter les aléas de la longue procédure des marchés publics et faciliter le respect du chronogramme et du calendrier électoral.

Il appartient au Gouvernement de rendre disponible les moyens financiers pour permettre au CNSA de mieux s'acquitter de sa mission.

8.2.5. A la CENI

Outre les prérogatives habituelles que l'on reconnaît à la CENI à travers la loi organique portant son organisation et fonctionnement, il convient qu'elle puisse gagner en crédibilité en affirmant et assurant son indépendance vis-à-vis de différentes parties prenantes au processus électoral pour renforcer la confiance des citoyens dans le processus électoral.

L'on attend, à l'heure actuelle, de la CENI, qu'elle rende public un calendrier électoral qui tient compte de la nécessité d'organiser les élections rapidement conformément au chronogramme consensuel convenu dans l'accord et, le cas échéant, l'assortir des propositions concrètes à cette fin.

La CENI ferait également œuvre utile en redynamisant les cadres de concertation avec les parties prenantes tout en spécifiant les cibles : Partis politiques, partenaires, Société civile (éducation civique d'un côté, Observation électorale, de l'autre), femmes, jeunes, personnes vivant avec handicap.

8.2.6. Au CNSA

Le CNSA aura beau mobiliser toute l'expertise nécessaire à l'exercice de ses fonctions, il ne devra faire preuve d'efficacité qu'à la condition, entre autres, qu'il s'appuie sur de bonnes méthodes de travail à la fois sur le plan interne et celui externe, c'est-à-dire dans le cadre de ses

relations avec les autres institutions politiques et techniques de la période préélectorale et électorale.

L'on attend également de lui, qu'il procède, en concertation avec la CENI, le Parlement et la Société civile, à une réflexion profonde sur les conditions d'un organe de gestion des élections capable de garantir indépendance et impartialité vis-à-vis des compétiteurs d'une part, et le mode de scrutin à même de réduire le coût du processus électoral et favoriser la tenue des scrutins à tous les niveaux de façon à en assurer la périodicité et garantir l'alternance démocratique sans heurts.

8.2.7. A la Société Civile

Les Organisations de la Société Civile se doivent de s'activer dans le suivi de la mise en œuvre de l'Accord Politique Global et Inclusif du 31 décembre 2016 à travers la production des analyses indépendantes susceptibles de détecter anticipativement certaines dérives afin de faire rectifier le tir chaque fois qu'il le faut.

L'on attend également des OSC qu'elles sauvegardent leur indépendance, qu'elles soient apolitiques et aient un positionnement impartial. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de la Saint Sylvestre, elles devront s'activer à la mobilisation de la population autour dudit Accord et en faveur du processus électoral.

8.2.8. Au Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies

L'Accord de la Saint-Sylvestre est le fruit d'un large consensus constaté par la signature de toutes les parties identifiées et présentes aux discussions. Il s'en suit qu'il est obligatoire et s'impose à tous. Face à l'impossibilité d'assurer la sortie à l'impasse électorale dans le strict respect de la Constitution, une interprétation discutable mais explicable et justifiée de certaines dispositions de celle s'est imposée. Loin d'être nouveau, le phénomène a été observé dans beaucoup d'autres Etats Africains, confrontés dans la même situation similaire (Madagascar, Cote d'Ivoire...).

Pour lui conférer une valeur juridique internationale et renforcer davantage son

caractère obligatoire, le Conseil de Sécurité des Nations Unies devrait dans une résolution ultérieure à prendre sur la République Démocratique du Congo, prendre acte de l'Accord par une résolution fondée sur le Chapitre VII de la Charte de l'ONU.

Dans le cadre de la résolution à venir sur le renouvellement du mandat de la MONUSCO, le Conseil de Sécurité ferait œuvre utile en donnant un rôle clair et précis à la MONUSCO dans le contenu de ladite résolution dans le cadre du suivi de l'Accord Politique Global et Inclusif du 31 décembre 2017. Au-delà de ce suivi, l'appui aux Institutions issues de l'Accord précité devrait être déterminé dans le contenu de la dite résolution.

Une exhortation devra notamment être faite aux parties prenantes à l'Accord en vue de les inviter à exécuter de bonne foi leurs engagements pour un retour rapide à l'ordre constitutionnel.

Le Conseil de Sécurité devrait également envisager une possibilité des sanctions internationales ciblées contre les acteurs qui ne respectent pas leurs engagements ou qui tenteront de torpiller la mise en œuvre de l'Accord.

8.2.9. Partenaires techniques et financiers

Conditionner leur financement du processus électoral au respect du consensus politique dégagé dans l'Accord du 31 décembre 2016. Ainsi, au-delà de leur appui au processus électoral de manière globale, il est également attendu d'eux qu'ils s'appuient les aspects liés à la sécurisation et au financement du processus électoral.

ANNEXE

ACCORD POLITIQUE GLOBAL ET INCLUSIF DU CENTRE INTERDIOCESAIN DE KINSHASA

SOMMAIRE

Préambule

Chapitre I : Des concepts

Chapitre II : Du respect de la Constitution

Chapitre III : Des Institutions et de leur fonctionnement pendant la période préélectorale et électorale

Chapitre IV : Du processus électoral

Chapitre V : De la décrispation politique

Chapitre VI : Du mécanisme de suivi de l'Accord politique et du Processus Electoral

Chapitre VII : Des dispositions finales

PREAMBULE

Nous, participants aux pourparlers de Kinshasa, au Centre interdiocésain de la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO) et Représentants des Composantes de la Majorité présidentielle, de l'Opposition politique, de la Société civile signataires de l'Accord du 18 octobre 2016 de la Cité de l'Union Africaine, d'une part, et du Rassemblement, du Front pour le Respect de la Constitution et de la Société civile non signataires dudit Accord, d'autre part ;

Considérant les divergences au sein de la classe politique ainsi que les risques majeurs de division de la Nation face à la crise politique née de l'impasse du processus électoral dont la régularité et la continuité ont été interrompues ;

Prenant conscience de la nécessité de la cohésion nationale pour rétablir la concorde intérieure fondée sur un entendement commun du respect de la Constitution, des lois de la République et des principes démocratiques généralement acceptés ;

Attendu que la crise politique actuelle a conduit les parties prenantes au dialogue national à signer l'Accord politique du 18 octobre 2016 pour l'organisation des élections apaisées, crédibles et transparentes en République Démocratique du Congo (RDC) ;

Attendu que cet Accord n'a pas connu la participation d'une partie des représentants des partis politiques de l'Opposition et de la Société civile ;

Attendu que le Rassemblement des Forces Politiques et Sociales Acquises au Changement (Rassemblement) a déposé à la CENCO le rapport de son conclave du 04 octobre 2016 et un mémo contenant ses positions et propositions en vue de la sortie de la crise actuelle ;

Attendu que le Front pour le Respect de la Constitution (FRC) a déposé son document incluant ses points de vue sur la sortie de la crise ;

Mus par la volonté de trouver une entente commune basée sur la recherche de plus d'inclusivité en vue du règlement des

problèmes politiques causés par le retard dans l'organisation des élections ;

Attendu que cette recherche d'inclusivité doit se faire en harmonie avec la Constitution de la RDC, les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies, notamment la Résolution 2277, l'Accord-Cadre d'Addis-Abeba ainsi que d'autres instruments juridiques nationaux et internationaux pertinents ;

Engagés à trouver des solutions durables à la situation politique de l'heure sous la médiation de la CENCO, notamment sous le leadership de son Président et de son Vice-Président ;

Prenant nos responsabilités devant Dieu, la Nation congolaise, l'Afrique et le Monde et guidés par le consensus comme mode de prise de décision ;

Concluons et arrêtons, en ce jour, ce qui suit :

CHAPITRE I : DES CONCEPTS

Au sens du présent Accord, il faut entendre par :

I.1. Parties prenantes : les signataires et les non signataires de l'Accord du 18 octobre 2016 avec leurs composantes respectives : la Majorité présidentielle, l'Opposition politique, l'Opposition républicaine et la Société civile signataires de l'Accord du 18 octobre d'une part, et le Rassemblement, le Front pour le Respect de la Constitution et la Société civile non-signataires dudit Accord, d'autre part.

I.2 Période préélectorale et électorale : la période de temps qui va de la signature du présent Accord jusqu'à l'installation effective des institutions issues des élections.

CHAPITRE II : DU RESPECT DE LA CONSTITUTION

Les différents principes fondamentaux posés par les parties prenantes dans leur entendement du respect de la Constitution

peuvent essentiellement se résumer à ce qui suit :

II.1. Les parties prenantes s'engagent à respecter la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011 et les lois de la République, à organiser les élections présidentielle, législatives nationales et provinciales ainsi que les élections locales en conformité avec ladite Constitution. Nonobstant l'article 5 alinéa 1^{er} qui dispose : *« la souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants »*, elles s'engagent à n'entreprendre ni soutenir aucune initiative de révision et de changement de Constitution.

II.2. En rapport avec la préoccupation sur le troisième mandat pour le Président de la République, Monsieur Joseph KABILA, les parties prenantes actent sa déclaration solennelle faite devant le Parlement réuni en Congrès en date du 15/11/2016 en ces termes : *« A tous ceux qui semblent se préoccuper à longueur de journées de mon avenir politique, je tiens à dire, tout en les remerciant, que la RDC est une démocratie constitutionnelle. Toutes les questions pertinentes relatives au sort des institutions et de leurs animateurs sont réglées de manière satisfaisante par la Constitution »*. Ainsi, ayant accompli deux mandats, il ne peut donc en briguer un troisième.

II.3. Les parties prenantes s'engagent solennellement à respecter les Institutions et les lois de la République, l'Etat de droit, les Droits de l'Homme, les libertés fondamentales collectives et individuelles, la séparation des pouvoirs garantis par la Constitution et le droit d'existence des partis de l'opposition et d'exercice de leurs activités politiques.

II.4. Elles renouvellent leur engagement solennel à promouvoir l'indépendance du pouvoir judiciaire, la cohésion nationale, la paix civile et les valeurs démocratiques notamment l'alternance démocratique résultant des élections crédibles, libres, transparentes et apaisées, la solidarité nationale, la tolérance politique, le sens du

compromis par le dialogue, l'égalité des droits et des chances, la bonne gouvernance et la redevabilité des dirigeants.

II.5. Les parties prenantes s'engagent à exécuter de bonne foi le présent Accord et les recommandations formulées par le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral.

CHAPITRE III : DES INSTITUTIONS ET DE LEUR FONCTIONNEMENT PENDANT LA PERIODE PREELECTORALE ET ELECTORALE

III.1. Des principes de gouvernance

III.1.1. Dans le cadre de leurs prérogatives constitutionnelles et légales, les missions prioritaires des Institutions nationales et provinciales du pays consistent à :

- assurer la continuité de l'Etat ;
- organiser, dans le délai convenu, les élections présidentielle, législatives nationales et provinciales, sénatoriales ainsi que des gouverneurs et vice-gouverneurs des provinces.

III.1.2. La durée maximale pour la réalisation des opérations préélectorales et électorales conformément à la séquence convenue est de 12 mois à dater de la signature du présent Accord.

III.2. Des Institutions à mandat électif

III.2.1. Du Président de la République

Les parties prenantes s'engagent à respecter la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée en 2011, notamment les dispositions ci-après :

- L'article 70 alinéa 1^{er} qui dispose : « *le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois* ». Il s'ensuit que tout président ayant épuisé le deuxième et dernier mandat ne peut plus briguer un troisième.
- L'article 70 en son alinéa 2 dispose : « *A la fin de son mandat, le Président*

de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu ». Sous la réserve émise par le Front pour le Respect de la Constitution, il s'en suit que, bien qu'étant à la fin de son mandat, le Président de la République restera en fonction jusqu'à l'installation effective de son successeur élu.

III.2.2. De l'Assemblée nationale, du Sénat et des Assemblées provinciales

Etant donné, d'une part, que les mandats des députés provinciaux et des sénateurs ont expiré depuis 2012 et, d'autre part, que celui des députés nationaux prend fin en février 2017, les parties prenantes s'accordent, en application des articles 103 alinéa 2, 105 alinéa 2 et 197 alinéa 6 de la Constitution que :

- a) Les députés nationaux, les sénateurs et les députés provinciaux en exercice restent en fonction jusqu'à l'installation effective des nouvelles assemblées législatives et délibérantes correspondantes issues des prochaines élections à organiser conformément au calendrier convenu.
- b) L'Assemblée nationale, le Sénat et les Assemblées provinciales auront, selon le cas et outre leurs attributions constitutionnelles classiques, comme agendas législatifs prioritaires le bloc législatif relatif aux élections et les mesures de décrispation politique.
- c) Les gouverneurs et vice-gouverneurs élus restent en fonction conformément aux dispositions constitutionnelles.

III.3. Des Institutions à mandat non électif

III.3.1. En vue d'assurer l'équilibre institutionnel et de garantir à tous un traitement égal durant tout le processus

électoral, les parties prenantes conviennent que pendant la période préélectorale et électorale, la gestion des affaires publiques est inclusive au niveau de l'exécutif national.

III.3.2. Le Premier Ministre exerce la plénitude des prérogatives lui dévolues par la Constitution en tant que Chef du gouvernement.

III.3.3. Le Gouvernement de la République est dirigé par le Premier Ministre présenté par l'Opposition politique non signataire de l'Accord du 18 octobre 2016/Rassemblement et nommé par le Président de la République conformément à l'article 78 de la Constitution.

III.3.4. Les modalités pratiques de la mise en œuvre des principes énoncés ci-dessus sont déterminées par un arrangement particulier conclu entre les parties prenantes et faisant partie intégrante du présent Accord.

III.3.5. Les parties prenantes conviennent d'assigner au Gouvernement de la République, à l'instar des Institutions à mandat électif, la mission prioritaire d'œuvrer pour l'organisation des élections crédibles, transparentes et apaisées dans le délai convenu au point III.1.2 ci-dessus.

CHAPITRE IV : DU PROCESSUS ELECTORAL

IV.1. 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.

IV.2. Les parties prenantes conviennent de l'organisation des élections en une seule séquence présidentielle, législatives nationales et provinciales **au plus tard en décembre 2017**. Toutefois, le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral, le Gouvernement et la CENI peuvent unanimement apprécier le temps nécessaire pour le parachèvement desdites élections.

IV.3. Les parties prenantes s'accordent que la CENI tiendra dûment informés

l'Assemblée Nationale et le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral ainsi que les autres parties prenantes au processus électoral du chronogramme qui prendra en compte les opérations préélectorales et électorales ci-après :

- Fin de la constitution du fichier électoral consolidé ;
- Adoption de la loi sur la répartition des sièges par circonscription électorale et de la loi électorale ainsi que leur promulgation par le Chef de l'Etat ;
- Convocation des scrutins par la CENI ;
- Election en une seule séquence des élections présidentielle, législatives nationales et provinciales ;
- Prestation de serment et installation du nouveau Président de la République élu ;
- Elections sénatoriales, des gouverneurs et vice-gouverneurs des provinces.

Les élections locales, municipales et urbaines seront organisées en 2018.

Les parties prenantes demandent ainsi à la CENI et au Gouvernement de la République de prendre toutes les dispositions requises, à cet effet.

IV.4. 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 :

- recommandent au **Gouvernement** :
 - de mobiliser les ressources internes et externes nécessaires pour le budget des élections et de respecter scrupuleusement le plan de décaissement convenu avec la CENI, conformément au plan de mise en œuvre opérationnel ;
 - de constituer une provision trimestrielle au profit de la CENI conformément à son plan de décaissement pour financer l'ensemble du processus électoral, en ce compris la sécurisation du processus ;

- de fournir la totalité des ressources nécessaires pour financer les élections ;
- d'explorer les voies et moyens de rationalisation du système électoral pour réduire les coûts excessifs des élections.
- encouragent la **Communauté internationale** à accompagner et à assister la CENI par les moyens logistiques, financiers et techniques pour une bonne réalisation des opérations électorales.
- exhortent le **Parlement** à exercer trimestriellement le contrôle sur l'utilisation des ressources budgétaires mises à la disposition de la CENI.
- exigent de diligenter un audit externe sur la gestion de la CENI.
- exigent de la **CENI** la transparence dans la passation des marchés et l'encouragent à produire un budget rationnel pour l'ensemble des opérations préélectorales, électorales et postélectorales conformément à l'option levée et assorti d'un plan de mise en œuvre opérationnel crédible et réaliste.
- invitent le **Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral (CNSA)** à s'acquitter convenablement de ses tâches et à réaliser des évaluations régulières avec la CENI et le Gouvernement du processus électoral.

IV.5. En vue d'assurer l'indépendance et l'impartialité de la CENI et de regagner la confiance de tous les compétiteurs électoraux, les parties prenantes conviennent que :

- a) La CENI doit être redynamisée dans les plus brefs délais. A cet effet, les parties prenantes chargent le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral de recommander tous les ajustements et mesures à prendre

tant en ce qui concerne les structures organiques que le fonctionnement de la CENI, d'une part, et les mécanismes appropriés à mettre en place en vue notamment de renforcer ses capacités et la transparence des opérations préélectorales et électorales, d'autre part ;

- b) La Majorité présidentielle, l'Opposition politique et la Société civile dont sont issus les membres actuels de la CENI et qui le désirent, sont libres de procéder, dans le délai de 14 jours à dater de la signature du présent Accord, au remplacement de leurs délégués conformément à la loi en la matière. Les membres concernés déposent leurs démissions aussitôt que la demande leur est faite par leurs composantes d'origine.

IV.6. Les parties prenantes actent la fin légale du mandat des membres actuels du **Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC)**. Elles s'accordent sur la désignation, dans un délai de quatorze (14) jours à compter de la signature du présent Accord, de ses nouveaux membres dans le respect de l'inclusivité et conformément à la loi organique portant son organisation et son fonctionnement.

IV.7. Concernant le dispositif de la **sécurisation du processus électoral** et suite à un diagnostic général et approfondi des principaux enjeux et défis de la sécurisation du processus, les parties préconisent les principales mesures suivantes :

1. Pour le Gouvernement :

- a) Mettre à jour le Décret N° 05/026 du 6 mai 2005 portant Plan opérationnel de sécurisation du processus électoral et doter le Comité de pilotage des moyens conséquents pour mieux remplir sa mission ;
- b) Veiller au caractère apolitique de l'administration publique, de la Police nationale et des services de sécurité.

2. Pour la CENI :

- a) Renforcer la sensibilisation de la population sur le processus électoral et les enjeux électoraux avec les parties prenantes au processus électoral tant au niveau national, provincial que local ;
- b) Sensibiliser les Congolais de l'étranger sur le processus électoral ;
- c) Augmenter les effectifs des agents électoraux et les former en veillant à promouvoir la représentativité des femmes et des jeunes ;
- d) Doter les agents impliqués dans la sécurisation des élections des moyens adéquats et suffisants ;
- e) Augmenter le nombre des bureaux d'enrôlement et de vote et les rapprocher au maximum de la population de façon équitable ;
- f) Sécuriser la circulation des bulletins de vote et tout matériel électoral sensible ;
- g) Inciter et aider, dans la mesure du possible, les partis politiques et les candidats indépendants à bien former leurs témoins commis aux bureaux de vote ;
- h) Veiller à ce que les primes des agents de la CENI leur soient versées à temps et leur faire signer un acte d'engagement ;
- i) Impliquer l'autorité coutumière et les confessions religieuses dans les efforts de sensibilisation des communautés aux opérations d'enrôlement et de vote ;
- j) Impliquer les ambassades et les responsables des communautés congolaises organisées dans les efforts de sensibilisation et les opérations d'identification, d'enrôlement et de vote ;
- k) Prendre en compte les besoins spécifiques des groupes vulnérables, notamment les personnes à mobilité réduite, les non-voyants, les albinos, les personnes de troisième âge et les femmes enceintes, au moment de l'enrôlement et du vote en leur accordant une priorité d'accès ;
- l) Permettre aux non-voyants de se faire accompagner d'un guide de

confiance afin de les aider à voter pour les candidats de leur choix ;

- m) Respecter la vérité des urnes en publiant les résultats conformément au vote des électeurs.

3. Pour les partis politiques :

- a) Former les militants en matière électorale et les sensibiliser sur le civisme ;
- b) Signer et respecter le Code de bonne conduite ;
- c) S'engager à respecter les résultats des urnes et à faire preuve de la courtoisie électorale ;
- d) Veiller à la représentation effective des femmes et des jeunes sur les listes des candidats.

4. Pour l'Autorité coutumière et les confessions religieuses :

- a) S'impliquer dans la sensibilisation de la population sur le processus électoral tout en veillant au caractère apolitique et impartial lié à leur statut ;
- b) Appuyer la CENI, le cas échéant, dans l'identification des personnes au moment de l'enrôlement ;
- c) Promouvoir la cohabitation intercommunautaire pacifique.

5. Pour la MONUSCO :

- a) Soutenir le Gouvernement dans le renforcement des capacités des éléments formés pour la sécurisation des élections ;
- b) Assister la CENI par les moyens logistiques et techniques pour le bon accomplissement des opérations électorales ;
- c) Veiller à la mise en œuvre des autres dispositions pertinentes de la Résolution 2277 du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

6. Pour le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC) :

- a) Assurer l'égalité d'accès aux médias publics à toutes les parties prenantes ;
- b) Garantir la liberté d'expression ;
- c) Veiller au respect, par les journalistes, y compris les

correspondants de la presse étrangère œuvrant en République Démocratique du Congo, de la déontologie et de l'éthique de leur métier ;

d) Appliquer la loi relative à la presse.

7. Pour la Société civile :

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

IV.8. Concernant la sécurisation des personnes et des biens

IV.8.1. Constats

Les parties constatent que plusieurs menaces pèsent sur la sécurité des citoyens à travers le pays et sont à même d'affecter négativement leurs capacités d'exercer leurs droits électoraux. Ces menaces comprennent entre autres :

- a) la problématique des groupes armés locaux et étrangers ;
- b) la prolifération et la circulation incontrôlées des armes à feu ;
- c) la persistance de la criminalité et du grand banditisme urbain ;
- d) les agissements de certains éléments incontrôlés des forces de sécurité nationale ;
- e) la problématique des jeunes désœuvrés et délinquants ;
- f) les conflits liés aux limites des parcs et réserves naturelles entre l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) et les populations riveraines ;
- g) la problématique des questions humanitaires, notamment la

question de gestion des déplacés internes ;

- h) la criminalité économique, y compris l'exploitation illicite des ressources naturelles et le blanchiment d'argent, favorisée par le trafic d'armes dans les zones concernées ;
- i) le déficit de l'autorité de l'Etat ;
- j) la porosité des frontières ;
- k) la mauvaise gestion de la question migratoire ;
- l) la méfiance intercommunautaire, avec pour corollaire des conflits intercommunautaires dans plusieurs provinces du pays.

IV.8.2. Recommandations

Pour remédier à ces problèmes et assurer la sécurité des citoyens, les parties encouragent la prise des mesures appropriées suivantes :

- a) Neutraliser les groupes armés tant nationaux qu'étrangers qui sévissent en RDC ;
- b) Récupérer les armes détenues par des personnes non-habilitées ;
- c) Mettre en place des numéros verts et des centres d'alerte pour dénoncer l'insécurité pendant le processus électoral ;
- d) Veiller à ce que les frontières du pays soient davantage sécurisées au moment des élections ;
- e) Redynamiser et accélérer les programmes DDR ;
- f) Recruter de nouveaux policiers pour renforcer les effectifs existants et assurer une bonne sécurisation des bureaux de vote ;
- g) Assurer la présence effective de l'administration publique sur toute l'étendue du territoire national ;
- h) Prendre les mesures idoines pour assurer la non politisation des agents de l'administration publique ;
- i) Prendre les dispositions nécessaires pour la sécurisation des candidats durant toute la période du processus électoral ;
- j) Identifier les déplacés internes et les retourner dans leurs lieux d'origine préalablement sécurisés ;

- k) Créer des emplois pour les jeunes afin de les soustraire de l'enrôlement des groupes armés et de l'instrumentalisation par certains responsables politiques ;
- l) Accorder une attention particulière aux filles, aux femmes victimes et aux enfants victimes des violences, y compris les violences sexuelles, et prendre les mesures préventives et punitives nécessaires à cet égard ;
- m) Renforcer la collaboration entre la MONUSCO et les Forces de Sécurité nationale en vue d'assurer la sécurité et la protection des personnes ;
- n) Déplacer les camps des réfugiés à plus de 150 kilomètres des frontières ;
- o) Améliorer les conditions socioprofessionnelles du personnel des services de Sécurité et de Défense ;
- p) Elaborer un plan spécial de sécurisation de l'Est et du Nord du pays particulièrement là où les populations sont victimes d'enlèvements et des tueries à répétitions ;
- q) Identifier les étrangers en situation irrégulière se trouvant sur le sol congolais et prendre des mesures urgentes pour empêcher leur influence sur la sécurité des personnes et des biens, en général, et du processus électoral, en particulier.

IV.9. Les parties prenantes conviennent en outre de mettre en place une plate-forme d'alerte et de traitement des défis sécuritaires notamment en ce qui concerne les violations des Droits humains et des libertés fondamentales lors des campagnes électorales.

CHAPITRE V : DE LA DECRISPATION POLITIQUE

V.1. Les parties prenantes au présent Accord prennent acte de la mise sur pied effective d'une **Commission de Hauts Magistrats** pour un examen minutieux, au cas par cas, des dossiers des prisonniers politiques et d'opinion, des bénéficiaires de

la dernière loi d'amnistie mais qui ne sont pas encore libérés, des exilés et réfugiés politiques repris dans la liste en annexe.

Les parties prenantes ont pris acte avec satisfaction que les cas de Messieurs Antipas MBUSA NYAMWISI, Roger LUMBALA, Floribert ANZULUNI et Moïse MONI DELA ont déjà été traités par la susdite Commission, laquelle a déjà décidé de l'arrêt des poursuites pour les trois premiers et de la libération pour le dernier.

Les parties prenantes demandent à la Commission de Hauts Magistrats de prendre au bénéfice de Messieurs BAGAYAMUKWE et MBONEKUBE une mesure de libération pure et simple pour autant qu'ils soient déjà bénéficiaires d'une loi d'amnistie.

En ce qui concerne le cas de Monsieur Eugène DIOMI NDONGALA, les parties prenantes demandent à la CENCO de prendre des initiatives en vue d'une solution appropriée et satisfaisante.

Dans l'intérêt supérieur de la Nation, les parties prenantes, à l'exception de la Majorité présidentielle, chargent la CENCO de poursuivre ses bons offices auprès de toutes les autorités concernées pour le suivi et la résolution effective des cas emblématiques restants, à savoir : Messieurs Moïse KATUMBI CHAPWE et Jean-Claude MUYAMBO afin qu'ils recouvrent leur liberté. Ainsi, les parties prenantes demandent à la Commission de Hauts Magistrats de se dessaisir de ces deux cas.

Aux cas emblématiques s'ajoutent les personnalités politiques poursuivies à la suite des manifestations du 19 septembre 2016 ainsi que les jeunes de LUCHA et FILIMBI arrêtés le jour de l'ouverture des travaux sous l'égide de la CENCO et tous ceux qui ont été arrêtés et/ou poursuivis à travers le territoire national au cours des événements des 19 et 20 septembre et ceux des 19 et 20 décembre 2016.

Les parties prenantes conviennent de l'arrêt des poursuites judiciaires injustifiées dues aux tracasseries fiscales à

l'encounter de certains membres de l'Opposition.

Les parties prenantes conviennent que le gouvernement de la République issu du présent Accord poursuivra sans délai les mesures de décrispation politique et entreprendra concomitamment les démarches auprès des Etats et Organisations Internationales concernés en vue d'obtenir la levée des sanctions prises à l'encounter de certains compatriotes.

V.2. Le Ministre ayant dans ses attributions les médias veillera à rétablir, dans les 15 jours qui suivent la signature du présent Accord, le signal des entreprises audiovisuelles fermées ou interdites par mesure conservatoire ou pour non-conformité à la loi.

V.3. Les parties prenantes s'accordent à garantir l'égalité d'accès aux médias publics à tous les courants politiques notamment par la fixation, en collaboration avec le CSAC, d'un temps d'antenne réglementaire et de l'instauration du droit de réplique au Gouvernement dans la grille des programmes de ces médias, conformément à l'article 14 de la loi portant statut de l'Opposition en République Démocratique du Congo.

V.4. Les parties prenantes demandent au Ministère ayant l'intérieur et la sécurité publique dans ses attributions de s'abstenir de se mêler de quelque manière que ce soit ou d'arbitrer les conflits internes des partis politiques qui relèvent des cours et tribunaux, d'une part, et d'instruire les autorités territoriales d'éviter toutes les entraves aux activités des organisations politiques (partis politiques et plateformes) dans leurs juridictions respectives, d'autre part.

V.5. Les parties prenantes demandent au Ministre de l'Intérieur de rapporter son arrêté N° 19/2015 du 11 mars 2015 enregistrant un parti politique qui porte la dénomination du Mouvement de Libération du Congo Libéral (MLC/L).

V.6. Les parties prenantes demandent également au Ministre de l'Intérieur de

rapporter son arrêté N° 25/CAB/VPM/MININTER SEC/EB/001/2016 du 23 janvier 2016 enregistrant un parti politique qui porte la dénomination du Mouvement Social pour le Renouveau (MSR) comme parti politique.

V.7. Dans le cadre du renforcement de l'unité et de la solidarité nationales, les parties prenantes demandent au Gouvernement de la République d'examiner la possibilité d'octroyer une assistance forfaitaire et égale aux victimes des événements sanglants des 19 et 20 septembre et des 19 et 20 décembre 2016 ainsi qu'aux partis politiques dont les sièges ont été incendiés à ces occasions.

V.8. Les parties prenantes s'engagent à poser tout autre geste nécessaire à la restauration de la confiance au sein de la Nation congolaise et entre elles, à conjuguer ensemble tous leurs efforts en vue du maintien de la paix et du renforcement de la concorde nationale ainsi qu'à bannir tout comportement et propos incompatibles avec la paix.

V.9. Concernant le dédoublement des partis politiques, les parties prenantes conviennent que les formations politiques qui en ont fait l'objet, soient rétablies dans leur situation d'avant ce dédoublement.

CHAPITRE VI : DU MÉCANISME DE SUIVI DE L'ACCORD POLITIQUE ET DU PROCESSUS ÉLECTORAL

VI.1. Principe sur la nature de la Structure

Les parties prenantes conviennent, conformément à l'article 222 alinéa 3 de la Constitution, de mettre en place une Institution d'appui à la démocratie chargée du suivi de la mise en œuvre de l'Accord conclu entre elles.

En attendant l'adoption en procédure d'urgence de la loi organique, cette Structure est mise sur pied et fonctionne sur la base du présent Accord.

VI.2. De la Structure chargée du suivi et de la mise en œuvre de l'Accord

VI.2.1. Dénomination

Les parties prenantes s'accordent pour appeler cette Structure d'appui à la démocratie « **Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral (CNSA)** ».

VI.2.2. Composition

Les parties prenantes s'accordent sur le nombre de 28 membres pour constituer le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral, y compris la CENCO.

La structure comprend 28 membres issus des parties prenantes. Elle a deux organes : une plénière et un bureau. Ce dernier aura un Président, trois Vice-Présidents, un Rapporteur et un Questeur.

Le CNSA sera présidé par le Président du Conseil des Sages du Rassemblement.

VI.2.3. Attributions

Les parties prenantes s'accordent que le **CNSA** aura pour mission de veiller au respect de l'Accord politique 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.

A cet effet, il devra :

1. Assurer le suivi du chronogramme de mise en œuvre de l'Accord ;
2. Réaliser des évaluations régulières du processus électoral, au moins une fois tous les deux mois, avec la CENI et le Gouvernement;
3. Communiquer régulièrement sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Accord ;
4. Formuler des recommandations respectivement au Parlement, au Gouver-

POUR LA MEDIATION,

Le Vice-Président de la CENCO
✘ Fridolin AMBONGO
Archevêque de Mbandaka

Le Président de la CENCO
✘ Marcel UTEMBI TAPA
Archevêque de Kisangani

LES SIGNATAIRES

I. PARTICIPANTS SIGNATAIRES DE L'ACCORD POLITIQUE

vernement et à la CENI pour la bonne exécution de l'Accord;

5. Assurer le règlement d'éventuelles divergences nées de l'interprétation de l'Accord entre les parties prenantes et concilier leurs points de vue à cet égard ;
6. Se concerter avec le Gouvernement et la CENI afin d'harmoniser les vues quant à la réussite du processus électoral ;
7. Elaborer son Règlement Intérieur sous réserve de sa conformité à la Constitution ;
8. Apprécier consensuellement le temps nécessaire pour le parachèvement desdites élections avec le Gouvernement et la CENI.

Une loi organique sera adoptée par le Parlement en vue d'institutionnaliser le Conseil National de Suivi de l'Accord et du Processus Electoral.

CHAPITRE VII : DES DISPOSITIONS FINALES

VII.1. DE LA FORME DE L'ACCORD

Les parties prenantes conviennent d'appeler ce compromis :

« **Accord Politique global et Inclusif du Centre Interdiocésain de Kinshasa** ».

VII.2. DE L'ENTREE EN VIGUEUR

Le présent Accord politique global et inclusif entre en vigueur à la date de sa signature par les parties prenantes.

Fait à Kinshasa, au Centre Interdiocésain,

Ce samedi 31 décembre 2016

DU 18 OCTOBRE 2016

1. Majorité Présidentielle

01.	Monsieur Alexis THAMBWE-MWAMBA	
02.	Monsieur Emmanuel RAMAZANI SHADARI	
03.	Monsieur Adolphe LUMANU MULENDA BWANA N'SEFU	
04.	Monsieur Martin KABWELULU	
05.	Monsieur Lambert MENDE OMALANGA	
06.	Monsieur Norbert NKULU MITUMBA KILOMBO	

2. Opposition Républicaine

01.	Monsieur Michel BONGONGO IKOLI NDOMBO	
-----	---------------------------------------	--

3. Opposition Politique

01.	Monsieur Vital KAMERHE	
02.	Monsieur Florentin MOKONDA BONZA	
03.	Monsieur Azarias RUBERWA MANYWA	
04.	Monsieur Jean Lucien BUSSA	
05.	Monsieur José MAKILA SUMANDA	
06.	Monsieur Stève MBIKAYI MABULUKI	

4. Société Civile

01.	Madame Marie-Madeleine KALALA NGOY MONGI	
02.	Monseigneur Jean-Luc KUYE-NDONDO	
03.	Madame Maggy KIALA BOLENGA	

II. PARTICIPANTS NON SIGNATAIRES DE L'ACCORD POLITIQUE DU 18 OCTOBRE 2016

1. Rassemblement des Forces Politiques et Sociales

01.	Monsieur Félix TSHISEKEDI TSHILOMBO	
02.	Monsieur Valentin MUBAKE NOMBI	
03.	Monsieur Christophe LUTUNDULA APALA	
04.	Monsieur Gilbert KANKONDE NKASHAMA	
05.	Monsieur Jean-Marc KABUND-A-KABUND	
06.	Monsieur Joseph OLENGHANKOY MUKUNDJI	
07.	Monsieur Martin FAYULU MADIDI	
08.	Monsieur Delly SESANGA HIPUNGU	
09.	Monsieur Didier MOLISHO SADI	
10.	Monsieur Jean-Pierre LISANGA BONGANGA	
11.	Monsieur Olivier KAMITATU ETSU	

2. Front pour le Respect de la Constitution

01.	Madame Eve BAZAIBA MASUDI	
02.	Monsieur Jacques LUNGUANA MATUMONA	
03.	Monsieur Alexis LENGA WALENGA	

3. Société Civile

01.	Monsieur Georges KAPIAMBA KAPIAMBA	
02.	Monsieur Christopher NGOY MUTAMBA	

