

# République Démocratique du Congo

## Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République

Par Professeur P. Ngoma-Binda, Professeur J. Otemikongo Mandefu Yahisule,  
Madame Leslie Moswa Mombo

Une étude d'AfriMAP  
et de  
L'Open Society Initiative for Southern Africa

Novembre 2010



OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS

Copyright © 2010, Open Society Initiative for Southern Africa. Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, conservée dans un système de recherche automatique, ni transmise sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen que ce soit sans l'autorisation préalable de l'éditeur.

Publié par :  
l'Open Society Initiative for Southern Africa

ISBN : 978-1-920489-02-1

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:  
AfriMAP / Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)  
PO Box 678  
Wits  
2050  
Johannesburg  
South Africa

[info@afriMAP.org](mailto:info@afriMAP.org)  
[www.afriMAP.org](http://www.afriMAP.org)  
[www.osisa.org](http://www.osisa.org)

Maquette et impression : Compress DSL, Afrique du Sud

# Table des matières

Liste des encadrés	vi
Liste des figures et tableaux	viii
Liste des abréviations	x
Préface	xiii
Remerciements	xvi

## Partie I

Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la III<sup>ème</sup> République

Document de réflexion et de plaidoyer

	Introduction	2
1	<b>Consolider le cadre constitutionnel de la participation politique</b>	<b>4</b>
2	<b>Renforcer l'indépendance de la CENI pour solidifier la légitimité des élections</b>	<b>6</b>
3	<b>Assainir le paysage partisan</b>	<b>10</b>
4	<b>« Un tigre en papier » ? Rendre effectif le contrôle parlementaire</b>	<b>12</b>
	Conclusion	17

## Partie II

### Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la III<sup>ème</sup> République

#### Rapport principal

<b>1</b>	<b>Cadre juridique et constitutionnel de la vie politique en R.D. Congo</b>	<b>20</b>
	A. Le droit international	21
	B. La constitution Congolaise	23
	C. Recommandations	36
<b>2</b>	<b>Egalité des citoyens en R.D. Congo</b>	<b>37</b>
	A. Parcours tortueux du droit à la nationalité	38
	B. Une timide protection légale contre la discrimination	48
	C. Discriminations contre les femmes	49
	D. Recommandations	53
<b>3</b>	<b>Participation des citoyens au processus politique</b>	<b>54</b>
	A. Liberté d'expression sous haute surveillance	55
	B. Liberté d'association	59
	C. Volonté de participation politique : la société civile	60
	D. Recommandations	65
<b>4</b>	<b>Elections en R.D. Congo</b>	<b>66</b>
	A. Cadre juridique et institutionnel	67
	B. Administration électorale : La CEI et la CENI	78
	C. Financement des opérations électorales de 2006	84
	D. Inscription, éducation et participation des électeurs	86
	E. Pratiques électorales	95
	F. Observation et acceptation des résultats	104
	G. Contentieux des élections	107
	H. Rôle de la communauté internationale	113
	I. Recommandations	121
<b>5</b>	<b>Partis politiques</b>	<b>123</b>
	A. Réglementation des partis politiques	124
	B. Organisation et composition des partis	130
	C. Financement des partis politiques	134
	D. Déficit de démocratie interne	138
	E. Evaluation critique du système partisan	141
	F. Recommandations	142

<b>6</b>	<b>Le Parlement Congolais</b>	<b>143</b>
	A. Composition du Parlement	144
	B. Conditions de travail	151
	C. La fonction législative du Parlement	158
	D. Contrôle de l'Exécutif	168
	E. Rôle des Commissions Parlementaires	180
	F. Participation du public au travail du Parlement	183
	G. Contrôle et audit des finances du Parlement	189
	H. Recommandations	195
<b>7</b>	<b>Administration régionale et locale</b>	<b>198</b>
	A. Contexte historique	199
	B. Cadre juridique et institutionnel	202
	C. Structure et fonctionnement des institutions provinciales et locales	209
	D. Compétences des entités provinciales et locales	214
	E. Financement des provinces et des entités décentralisées	219
	F. Recommandations	228
<b>8</b>	<b>Autorités traditionnelles</b>	<b>229</b>
	A. Cadre juridique	229
	B. Décentralisation et démocratisation des chefferies	247
	C. Perception de l'autorité traditionnelle par la population	249
	D. Recommandations	253
<b>9</b>	<b>Aide au développement et relations extérieures</b>	<b>254</b>
	A. Cartographie de l'aide et instruments de financement	255
	B. Contrôle Parlementaire	256
	C. Faiblesse de coordination de l'aide au développement	257
	D. Soutien à la gouvernance démocratique	259
	E. Recommandations	264

# Liste des encadrés

Encadré 1	Déclaration des organisations de la société civile du 29 septembre 2007 sur les réformes de la justice et l'initiative pour la révision constitutionnelle en RDC	33
Encadré 2	Le combat pour la parité	51
Encadré 3	Des médias congolais à la dérive	59
Encadré 4	16 Février 1992 – 16 Février 2008 : L'engagement des citoyens pour la démocratie et la reconstruction de la République Démocratique du Congo	62
Encadré 5	Missions et attributions de la Commission Electorale Indépendante	80
Encadré 6	Violations du Code de bonne conduite électorale	96
Encadré 7	Les affrontements à Kinshasa	99
Encadré 8	Extrait du rapport de la Mission Electorale d'Observation conjointe EURAC-CDCE	105
Encadré 9	Droits et devoirs de l'opposition – extraits de la loi n°07/008 du 4 décembre 2007 portant Statut de l'opposition politique	128
Encadré 10	Les Assistants Parlementaires dénoncent le détournement de leurs salaires par les Députés et Sénateurs dont ils gèrent les cabinets	154
Encadré 11	Avis et considération sur la question orale avec débat à adresser par l'Honorable Jean Nengbangba Tshingbangba au Ministre d'Etat en charge de l'Intérieur, sécurité et décentralisation	157
Encadré 12	Intervention du Député Gilbert Kiakwama Kia Kiziki, (Convention des Démocrates Chrétiens, opposition) sur les Conventions d'investissement RD Congo-Chine le 13 mai 2008 (extraits)	167
Encadré 13	Participation de la société civile au travail législatif du parlement	188
Encadré 14	Le Sénateur Pius Isoyongo Lofete justifie sa demande au bureau du Sénat de rendre compte de la gestion des fonds alloués au Sénat (extraits)	192
Encadré 15	Les défis politiques	217
Encadré 16	Le défi de la fiscalité	223
Encadré 17	Rapport d'enquête sur la gestion calamiteuse des finances du Nord-Kivu (extraits)	226
Encadré 18	Kailo : résolution des conflits, 7 femmes investies dans les chefferies et groupements	231
Encadré 19	Des chefs coutumiers pour accompagner le processus électoral en RDC	240

Encadré 20	Programme Amani, les chefs coutumiers se plaignent d'être écartés	241
Encadré 21	RDC : Les Chefs coutumiers ont peur !	242
Encadré 22	Les chefs coutumiers de la Province Orientale demandent le départ de l'Administrateur Délégué Général de l'Okimo	250
Encadré 23	Ineffectivité de l'aide publique au développement de la RDC	262

# Liste des figures et tableaux

Figure 1	Organigramme de la Commission Electorale Indépendante	82
Figure 2	Coût des élections de 2006 en RDC	85
Figure 3	Evolution des taux de participation par province selon les types de scrutins	94
Figure 4	Gouvernance générale : montants par secteurs et nombres de projets.	259
Tableau 1	Nombre d'enrôlés par Province	88
Tableau 2	Taux de participation électorale	94
Tableau 3	Répartition du temps d'antenne par candidat à l'élection présidentielle premier tour du 29 juin au 29 juillet 2006 (tous types de diffusion).	103
Tableau 4	Répartition du temps d'antenne par candidat à l'élection présidentielle premier tour du 29 juin au 29 juillet 2006 (tous types de diffusion).	103
Tableau 5	Contentieux des résultats des élections législatives	111
Tableau 6	Report des voix entre les deux tours des présidentielles 2006	132
Tableau 7	Implantation géographique	133
Tableau 8	Représentation des Députés Nationaux (1ère législature de la IIIème République) par partis politiques	144
Tableau 9	Représentation des Sénateurs (1ère législature de la IIIème République) par partis politique	146
Tableau 10	Sous – représentation des Femmes à la Députation Nationale	147
Tableau 11	Origine professionnelle des Sénateurs de la première législature de la IIIème République	148
Tableau 12	Origine professionnelle des Députés nationaux élus en 2006	149
Tableau 13	Sessions tenues par l'Assemblée Nationale : Première législature de la IIIème République	159
Tableau 14	Sessions tenues par le Sénat depuis son installation et nombre de séances pour chaque session	160
Tableau 15	Commissions d'enquête Parlementaire mises en place au cours de la 1ère législature de la IIIème République de l'Assemblée Nationale (situation au 1er septembre 2009)	173

Tableau 16	Commissions d'enquête Parlementaire mises en place au cours de la ière législature de la IIIème République du Sénat (situation au 27 Novembre 2009)	176
Tableau 17	Recettes du Budget 2007 du Sénat : Rémunération	193
Tableau 18	Recettes du Budget 2007 du Sénat : Frais de fonctionnement	194
Tableau 19	Dépenses du Budget 2007 du Sénat : Rémunération	194
Tableau 20	Recettes du Budget 2007 du Sénat : Frais de fonctionnement	195
Tableau 21	Répartition des Députés provinciaux par province.	211
Tableau 22	Part de rétrocession des recettes à caractère national par province	222
Tableau 23	Participation des chefs coutumiers reconnus à l'Assemblée Nationale, 2006.	235
Tableau 24	Participation des chefs coutumiers non reconnus à l'Assemblée Nationale, 2006.	235
Tableau 25	Participation des chefs coutumiers reconnus au Sénat, 2006.	236
Tableau 26	Participation des chefs coutumiers non reconnus par l'autorité	236
Tableau 27	Nombre de Chefferies en RDC par Province	244
Tableau 28	Synthèse de la structure du financement total du PAP 2007/08	260
Tableau 29	Structure de financement des PAP 2007/08 et 2009/10 (en US\$ millions)	261

# Liste des abréviations

ABAKO	Association des Bakongo
ABAZI	Alliance Bayanzi
ACDI	Agence Canadienne de Développement International
ACP	Agence Congo Presse
AFDL	Alliance des Forces Démocratique pour la Libération du Congo
AGI	Accord Global et Inclusif
AMP	Alliance de la Majorité Présidentielle
APD	Aide Publique au Développement
APEC	Appui au Processus Electoral au Congo
B.M.	Banque Mondiale
BAD	Banque Africaine de Développement
BCECO	Bureau Central de Coordination
BCMI	Bureau de Coordination des Marchés d'Infrastructures
BCTC	Bureau Central de Traitement des Candidatures
BL	Bureaux de Liaison
BOR	Bureaux Opérationnels Relais
BPO	Bureaux Provinciaux des Opérations
BR	Bureaux Relais
BRP	Bureau de Représentation Provinciale
C.I.	Centre d'Inscription
C.P.P	Comités de Pouvoir Populaire
CBL	Chef de Bureau de Liaison
CDCE	Cadre de concertation de la société civile pour l'observation des élections
CDG	Contrat de Gouvernance
CEI	Commission Electorale Indépendante
CENADEP	Centre National d'Appui au Développement et à la Participation
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CIAT	Comité International d'Appui à la Transition (CIAT)
CLCR	Centres Locaux de Compilation des Résultats

CNCR	Centre national de compilation des résultats
CNOC	Coordination nationale des opérations électorales
CNS	Conférence Nationale Souveraine
CNT	Centre national de traitement
CREAC	Centre de recherche et d'expertise sur l'Afrique centrale
CSMOD	Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation
CTT	Cellule technique de télécommunication
DIC	Dialogue Inter-Congolais
DSCR P	Document de Stratégie de la Croissance et de Réduction de la Pauvreté
ETD	Entités Territoriales Décentralisées
EISA	<i>Electoral Institute of Southern Africa</i>
EURAC	Réseau Européen pour l'Afrique Centrale
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
HAM	Haute Autorité des Médias
HCR-PT	Haut Conseil de la République Parlement de la Transition,
IDE	Investissement Direct Etranger
IDH	Indice du Développement Humain
IFES	<i>International Foundation for Election Systems</i>
LICOCO	Ligue congolaise de lutte contre la corruption
MLC	Mouvement de Libération du Congo
MNC	Mouvement National Congolais
MOE-UE	Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo
NDI	<i>National Democratic Institute</i>
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Economique
OGE	Organisme de Gestion des Elections
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONEL	Observatoire national des élections
OSC	Organisations de la société civile
PACE	Projet d'Appui au Cycle Electoral
PALU	Parti Lumumbiste Unifié
PAP	Programme d'Actions Prioritaires du gouvernement de la RDC
PAS	Plans d'ajustement structurel (PAS)
PDG	Programme de Gouvernance du gouvernement de la RDC
PGAI	Plateforme de Gestion de l'Aide et des Investissements
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement

PNUD-	DDRProgramme du PNUD pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion
PPRD	Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRCG	Projet de Renforcement des Capacités en Gouvernance
PSA	Parti Solidaire Africain
RCD	Rassemblement Congolais pour la Démocratie
RCD-K-ML	Rassemblement Congolais pour la Démocratie/Kisangani-Mouvement de Libération
RCD-N	Rassemblement des Congolais Démocrates et Nationalistes
RENOSEC	Réseau national pour l'observation et la surveillance des élections auCongo
RTNC	Radio-Télévision Nationale Congolaise
SADC	Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe
SCRP	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
UA	Union Africaine
UCOP	Union de Coordination des Projets
UDEMO	Union des Démocrates Mobutistes
UDPS	Union Pour la Démocratie et le Progrès Social
UE	Union Européenne
UN	Union pour la Nation
UNAFEC	Union Nationale des Fédéralistes du Congo
UPI	Unité de Police Intégrée

# Préface

La République Démocratique du Congo (RDC) est le pays membre de la Communauté des Etats de l'Afrique Australe (SADEC) le plus vaste, le plus peuplé et probablement le plus stratégiquement important du point de vue de ses potentialités économiques. La mesure dans laquelle sa population participe aux décisions des politiques publiques peut être déterminante pour le projet démocratique en construction dans pratiquement tous les pays de la SADEC. Les efforts les plus notables en vue de bâtir une société démocratique dans ce qui était encore appelé le Zaïre après les années de dictature du parti unique ont été réalisés au cours des travaux de l'historique Conférence Nationale Souveraine (CNS) en 1992-1993. Le projet de la CNS a néanmoins été déraillé avant d'avoir réalisé sa promesse et le pays a plongé dans près de deux décennies de crise politique et de conflits armés. Les négociations politiques appelées « Dialogue Inter Congolais », initiées en 2002 en Afrique du Sud pour mettre fin à la crise politique ont mis en œuvre un processus de transition destiné à ressusciter le projet démocratique étouffé dix ans plus tôt.

Ce processus a abouti à la rédaction et à l'adoption de la Constitution de 2006 qui contient les garanties les plus progressistes de la participation politique des citoyens que la RDC avait jamais connues. Sur la base de cette Constitution les élections législatives, présidentielles et provinciales pluralistes ont été organisées en 2006 et des mécanismes de participation populaire et de décentralisation du pouvoir ont été mis en place. Quel bilan peut-il être dégagé après près de cinq ans d'expérimentation de ces mécanismes ? Quelles sont les perspectives qui s'ouvrent au second cycle en cours du projet démocratique en RDC ? Quelles pistes de solution devraient-elles être envisagées pour corriger les éventuelles imperfections à une année du deuxième cycle électoral de la Troisième République ? Telles sont certaines des questions auxquelles cette étude essaye d'apporter des réponses.

Cette étude sur la démocratie et la participation des citoyens au processus politique est la deuxième d'une série de quatre études consacrées à l'analyse des questions spécifiques de la gouvernance en République démocratique du Congo (RDC). Les trois autres analysent les défis de la gouvernance dans les secteurs respectifs de la justice et de l'état de droit (encore en cours de finalisation), de la justice militaire et de la prestation des services publics de l'éducation (ces deux dernières publiées en juin 2009). Ces études ont toutes été initiées conjointement par la fondation Initiative pour une Société Ouverte en Afrique Australe, OSISA (*Open Society Initiative for Southern Africa*) et son projet AfriMAP (Projet pour l'observation et le plaidoyer sur la gouvernance en Afrique).

AfriMAP a été mis en place en 2004 par OSISA et les trois autres fondations africaines du réseau de l'Open Society Foundation. Son objectif est de suivre de près la mesure dans laquelle les pays africains et leurs partenaires au développement assurent le respect des normes africaines et internationales en matière des droits de l'homme, de l'état de droit et de la responsabilité du gouvernement.

AfriMAP a été institué dans un contexte particulier. Depuis que l'Union africaine (UA) a remplacé l'ancienne Organisation de l'unité africaine (OUA) en 2002, les Etats africains ont pris des engagements précis en faveur du respect d'une meilleure gouvernance. L'Acte constitutif de l'Union africaine contient des dispositions visant la promotion des droits de l'homme, des principes et institutions démocratiques, de la participation populaire et de la bonne gouvernance. D'autres documents contenant des engagements plus précis ont par la suite été adoptés, parmi lesquels le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), la Convention pour la prévention et la lutte contre la corruption, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique, ainsi que la Charte sur la démocratie, les élections et la gouvernance. Les travaux de recherche d'AfriMAP ont pour but de faciliter et de promouvoir le respect de ces engagements en faisant ressortir les principaux enjeux et en fournissant un document de travail pour les organisations de la société civile agissant aux niveaux national et régional.

Loin d'être un catalogue de jugements subjectifs ou une classification quantitative, les rapports d'AfriMAP se veulent être une discussion aussi complète que possible analysant les forces et les faiblesses dans la pratique de la gouvernance, du respect des droits de l'homme, et de la participation politique, et soulignant les domaines qui méritent une amélioration. À travers un processus de consultation d'experts, AfriMAP a mis au point des formats de rapport dans les trois domaines suivants: le secteur de la justice et l'état de droit, la démocratie et la participation politique et la prestation efficace des services publics. Les questionnaires élaborés, notamment le questionnaire sur la prestation des services publics sur lequel est basé le présent rapport, sont disponibles sur le site Internet d'AfriMAP à l'adresse: [www.afrimap.org](http://www.afrimap.org).

Les rapports sont établis par des experts des pays concernés, en étroite collaboration avec le réseau des fondations de l'*Open Society Institute* en Afrique et avec le propre personnel d'AfriMAP. L'objectif est que ces rapports constituent une ressource pour les parties prenantes, les décideurs, les praticiens, les chercheurs et les militants du pays concerné ainsi que pour ceux qui travaillent dans les autres pays d'Afrique, dans le but d'améliorer le respect des droits de l'homme et des valeurs démocratiques.

Les recherches en vue de préparer ce rapport ont été réalisées pendant près de deux ans. Elles ont d'abord porté sur une étude documentaire qui a ensuite été complétée par des enquêtes de terrain. Au cours de l'enquête de bureau, les chercheurs ont compilé la documentation disponible sur les institutions publiques et les mécanismes de participation politique au Congo. La documentation publique a été complétée et enrichie par une importante littérature des organismes privés et non gouvernementaux sous forme de communiqués, comptes rendus et rapports des organisations de la société civile, des déclarations et reportages des médias, etc.

Ont également été examinées les études académiques disponibles et la littérature produite par les organisations internationales qui interviennent dans le secteur de la gouvernance politique.

La recherche de terrain a ensuite consisté en une série d'entretiens obtenus auprès des personnalités politiques, des acteurs des institutions publiques nationales et provinciales, des agents de l'administration publique, des représentants des partis politiques, des animateurs des institutions d'appui à la démocratie, des responsables des organisations de la société civile, et des employés et responsables des organismes internationaux de coopération dans le secteur de la gouvernance politique. Les versions préliminaires de ce rapport ont été relues et ont fait l'objet de discussions à différentes étapes du processus, au cours de réunions avec les experts qui ont accepté de procéder à une relecture critique. Un atelier de validation a finalement été organisé, au cours duquel la version avancée du rapport a été présentée et les recommandations examinées par les participants comprenant des élus nationaux et provinciaux, des membres de gouvernements provinciaux, des représentants des organisations de la société civile et des universitaires.

Le caractère très participatif des recherches pour cette étude, la pertinence des analyses qui y sont présentées, ainsi que les recommandations qui en découlent sont autant d'ingrédients qui, nous l'espérons, garantissent un débat passionnant sur l'avenir de la participation politique en RDC. Nous formons le vœu que les décideurs politiques prêteront à ces analyses et recommandations l'oreille qu'elles méritent afin que leur mise en œuvre participe à l'édification d'une société toujours plus ouverte en RDC et dans toute l'Afrique Australe.

Mme Sisonke Msimang  
Directrice Exécutive  
Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)

# Remerciements

Ce rapport est le produit de la contribution de nombreuses personnes et institutions que nous nous faisons le devoir de remercier. Nos remerciements vont en premier lieu au Professeur Ngoma Binda, politologue et doyen de la faculté des Lettres de l'université de Kinshasa, qui a coordonné les recherches pour ce rapport. La préparation et la rédaction de ce rapport sont l'œuvre d'une équipe composée, outre le professeur Ngoma-Binda, du professeur Otemikongo Mandefu, politologue et enseignant à la faculté des sciences politiques de l'université de Kisangani, et de Mme Leslie Moswa, assistante à la faculté de droit de l'université de Kinshasa. Les Professeurs Mampuya Kanunk'a Tshiabo, analyste politique dont les critiques sont fréquemment rapportées dans les médias, Obotela Rachidi, rédacteur de la revue *Congo-Afrique*, et Esambo Kaganshe, fréquent commentateur des affaires constitutionnelles, tous de l'Université de Kinshasa, ont accepté de lire et commenter une version avancée de cette étude. Nous tenons à leur exprimer notre appréciation des critiques constructives qui ont permis d'enrichir cette étude.

Nous tenons également à remercier les personnes suivantes, et les organisations et structures qu'elles représentent, pour avoir contribué à l'enrichissement de ce rapport par les commentaires critiques et leur participation aux travaux de l'atelier de validation du rapport : Dave Banza de la Commission Electorale Indépendante ; Mme Eve Bazaiba, Sénatrice (MLC); Ambassadeur K.F. Beltchika, dirigeant de l'UDPS ; Mme Kanyeba Beya, Conseillère au Bureau d'Etudes du Sénat ; Jérôme Bonso, président de la LINELIT ; Isaac Buchekabiri, député à l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu ; Justin Mangay Bula, vice-président de l'Assemblée provinciale de Bandundu ; Albert Kawumbu de la Ligue de Conscientisation des Electeurs ; Godelive Kila Matumbu, dirigeante du PPRD ; Mme Faïda Mwangilwa, ancienne ministre, dirigeante du RCD ; Jacques Ndjoli, Sénateur (MLC) ; Jean-Baptiste Ndundu de RODHECIC ; Mabeka ne Niku, Ministre provincial du Bas-Congo ; Paul Ngendjambolo, Conseiller à l'Assemblée Nationale ; Mme Nicole Odia, avocate et membre de l'ACIDH ; Mathieu Ruguye, Conseiller au Ministère de la Décentralisation ; Lazare Tshipinda, Ministre provincial de l'Intérieur du Kasai-Oriental ; et Joseph K. Yav, avocat et chercheur à l'Université de Lubumbashi. Nous remercions chacune de ces personnes et de ces institutions, ainsi que plusieurs autres personnes dont nous n'avons pas pu mentionner les noms ici, pour les contributions précieuses qu'ils ont apportées à la réussite de ce projet.

Ce projet s'est déroulé sous la supervision d'OSISA. Nous tenons à remercier de tout cœur Mme Sisonke Msimang, directrice exécutive d'OSISA, Mme Anaiah Bewa, directrice du programme RDC d'OSISA et Hubert Tshiswaka, directeur du plaidoyer international pour la RDC à OSISA, pour leur soutien à ce projet et leurs conseils très appréciés. Nos remerciements s'adressent de façon toute particulière à Roger Mvita, coordonnateur d'AfriMAP au bureau d'OSISA pour la RDC, qui a dirigé tout le processus en s'assurant avec professionnalisme du bon déroulement de toutes les étapes de la recherche.

Ce rapport a été réalisé sous la direction éditoriale de Pascal Kambale, directeur adjoint d'AfriMAP. Il a bénéficié de précieuses contributions de Bronwen Manby, conseillère spéciale d'AfriMAP.



# **Partie I**

## **Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République**

Document de réflexion et de plaidoyer

# Introduction

Le projet démocratique en République Démocratique du Congo (RDC) est un chantier en perpétuel recommencement. Bien que les efforts les plus importants en matière de construction d'une société démocratique et ouverte ont été réalisés au cours des dix dernières années, la quête pour une meilleure participation des citoyens aux affaires publiques est plus vieille. Elle a accompagné et influencé les débats auxquels la jeune nation a fait face dans les domaines aussi variés que la forme unitaire ou fédérale de l'Etat, la citoyenneté congolaise, les options fondamentales de la constitution, ou la place et le rôle des autorités traditionnelles.

Ecartée du système de gouvernance pendant la période la plus longue de l'histoire post coloniale de la RDC, la démocratie fait aujourd'hui l'objet de désirs de plus en plus intransigeants de la part des citoyens. La demande pour une participation plus effective des populations aux affaires publiques a justifié les « consultations populaires » initiées par le président Mobutu en 1990 en vue de recueillir l'opinion que les citoyens se faisaient sur le système de parti unique en place depuis 1965. Elle a également justifié et rendu possible la tenue entre 1991 et 1992 d'une « Conférence Nationale Souveraine » (CNS) dont l'objectif était de faire le point sur l'état de la gouvernance dans le pays depuis son indépendance en 1960, et de jeter les bases d'un système nouveau de gouvernance débarrassé de la dictature du parti unique.

Inversement, l'ignorance ou la mauvaise application du projet démocratique a parfois constitué un élément catalyseur aux périodes les plus tragiques de l'histoire post coloniale de la RDC. La révocation du Premier ministre élu Patrice E. Lumumba le 5 septembre 1960, suivie de son assassinat en janvier 1961, a déclenché une avalanche de violations des règles de la représentativité démocratique qui sont à l'origine de la longue crise politique, des sécessions et des guerres civiles entre 1960 et 1964. Le mépris de la majorité issue des élections démocratiques de mai et juin 1965 a fait le lit du coup d'Etat militaire de novembre 1965 qui a préparé les 25 ans de dictature de Mobutu. Le sentiment de frustration des aspirations démocratiques a souvent été donné pour explication à l'adhésion d'une frange importante de citoyens aux rébellions armées. Plus récemment, la demande d'une meilleure participation politique et d'une citoyenneté plus égale a également été avancée parmi les justifications aux crises et conflits politiques violents qui ont successivement endeuillé le pays entre 1996 et 2002.

La volonté d'instaurer une démocratie fondée sur les libertés fondamentales figure parmi les éléments caractérisant les efforts déployés en RDC au cours des dix dernières années pour

rompre avec un passé marqué par des guerres civiles et un régime dictatorial. Le processus démocratique actuel a débuté le 24 avril 1990 lorsque le Président Mobutu Sese Seko a annoncé une série de réformes, parmi lesquelles la fin du régime de parti unique, l'ouverture au multipartisme, la séparation des pouvoirs, le pluralisme syndical et la fixation d'une période de transition vers un régime démocratique. Il a ensuite accepté l'initiative de l'opposition de convoquer le 15 juillet 1991, une Conférence nationale souveraine (CNS) regroupant plus de 2000 délégués des partis politiques, d'organisations de la « société civile » et de divers groupements socio professionnels chargés de dresser le bilan de la gouvernance au Congo depuis son indépendance et de définir l'agenda de la période de transition.

La mise en œuvre effective du processus de transition défini par la CNS avait connu d'énormes difficultés dues principalement aux nombreux désaccords entre acteurs politiques sur ses échéances et son contenu. Ce processus a finalement été interrompu par les crises politiques provoquées par les guerres civiles qui se sont succédé entre 1996 et 2002. Les accords politiques successifs conclus par les belligérants pour mettre fin à ces guerres civiles ont reconnu la nécessité de restaurer la démocratie et de promouvoir la participation politique des citoyens comme une condition essentielle pour un retour à la paix. En plus des belligérants (c'est-à-dire le gouvernement de Kinshasa et la dizaine de groupes armés qui l'affrontaient et s'affrontaient entre eux au cours de conflits superposés les uns aux autres), les délégués de la société civile et des partis politiques ont été invités à prendre une part active aux négociations de paix les plus importantes, appelées aussi « Dialogue Inter Congolais » (DIC), qui s'est déroulé en Afrique du Sud entre avril et décembre 2002. L'« Accord Global et Inclusif » (AGI) conclu à Pretoria le 17 décembre 2002 par les participants au DIC est largement crédité pour avoir mis fin à la seconde vague de conflits armés débutée en 1998. L'AGI a également déclenché un processus de transition vers la démocratie, en mettant en place les institutions de transition, le cadre institutionnel pour l'organisation des élections, ainsi que la procédure d'élaboration et d'adoption d'une nouvelle constitution.

La Constitution du 18 février 2006, adoptée par référendum organisé en décembre 2005, instaure un cadre démocratique permettant, à un niveau satisfaisant, la participation politique des citoyens à la vie politique de la société. Elle met également en place des procédures assurant une séparation effective des pouvoirs entre les institutions représentant les trois pouvoirs classiques, tout en garantissant leur bon fonctionnement. À côté de ces institutions classiques, la constitution prévoit des institutions « d'appui à la démocratie » chargées de veiller au respect des mécanismes de contre poids démocratique, de s'assurer du renforcement des conditions de participation politique et de conduire des élections transparentes.

Les procédures démocratiques et les mécanismes de participation politiques sont néanmoins confrontés à un défi majeur d'effectivité quelques années seulement après l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution. Les institutions d'appui à la démocratie ont des difficultés à jouer leur rôle de veille démocratique et voient, pour certaines, leur crédibilité sérieusement mise en doute. En particulier, la commission électorale a des difficultés à maintenir le même niveau de crédibilité et de professionnalisme dont elle a joui à l'occasion de la gestion des élections de 2006. Le parlement a exercé son rôle de contrôle sur l'exécutif, mais avec une effectivité de plus

en plus incertaine. Sa crédibilité comme une institution indépendante de contre poids est, en plus, constamment questionnée au vu de l'emprise de plus en plus évidente qu'exerce l'exécutif, à travers le parti au pouvoir, sur la majorité parlementaire Alliance pour la majorité présidentielle (AMP). En dépit du vote d'une loi sur le statut de l'opposition politique, le rôle que les partis politiques, surtout de l'opposition, peuvent jouer comme force de propositions et de critique, est limité par leur manque de ressources et l'absence de démocratie interne en leur sein.

Telles sont quelques unes seulement des conclusions auxquelles aboutit l'étude sur l'état de la démocratie et de la participation politique en RDC. Le rapport, intitulé '*RDC : démocratie et participation à la vie politique*' (« rapport principal »), identifie les défis auxquels le projet démocratique se heurte, quatre ans seulement après l'organisation en 2006 d'élections que beaucoup ont jugées globalement réussies. Il formule également des pistes de solution à ces défis, sous forme de recommandations concrètes pour des réformes législatives, des révisions constitutionnelles et, surtout, d'un meilleur respect pour les procédures et mécanismes instaurés par la lettre ou l'esprit de la nouvelle constitution.

Bien qu'il soit extrait du rapport principal, ce document n'en est pas un résumé. Il ne souligne que les défis jugés parmi les plus urgents à résoudre et présente les recommandations correspondantes proposées dans le rapport principal. Ce document doit donc être lu avec le rapport principal qui fournit les détails du contexte historique et politique nécessaire pour mieux évaluer l'état actuel de la démocratie et de la participation politique en RDC.

## 1. Consolider le cadre constitutionnel de la participation politique

La participation politique en RDC est bâtie sur un fondement constitutionnel solide. La RDC est partie à la majorité des traités internationaux et africains des droits de l'homme relatifs à la participation politique, à la démocratie et à la citoyenneté égale. La RDC a également adhéré aux principaux traités internationaux et africains relatifs à la lutte contre la discrimination et à la promotion de l'égalité entre les citoyens. Elle n'a cependant pas encore ratifié la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance.

Avant sa promulgation le 18 février 2006, la Constitution de la Troisième République a été soumise au référendum en vertu d'une loi qui a rendu obligatoire la consultation sur le projet de constitution pour tous les congolais inscrits sur la liste électorale. Le référendum a lui-même été précédé par une longue période de consultations d'experts menées par le Sénat de transition au cours de la phase de rédaction du projet de constitution. Quoiqu'entachée de quelques irrégularités et imperfections, la campagne référendaire a été la plus ouverte de l'histoire constitutionnelle de la RDC. Elle a également donné lieu au débat le plus passionné, la Cour suprême ayant été saisie d'une dizaine de requêtes contestant les résultats du référendum. Au total, aussi bien le processus que le contexte de son adoption confèrent à la constitution une légitimité qui a fait défaut à la plupart des constitutions précédentes.

La constitution met en place des mécanismes et procédures qui permettent aux institutions de collaborer mais aussi de s'équilibrer et de se contrôler réciproquement. Alors que le gouvernement a la charge de conduire la politique nationale, la définition de cette dernière se fait en concertation avec le président de la République. Pour son indépendance, le pouvoir judiciaire bénéficie de garanties plus importantes que par le passé, notamment à travers un Conseil supérieur de la magistrature moins dépendant de l'exécutif et une gestion plus autonome des ressources des cours et tribunaux. Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement qui a également des compétences précises de contrôle de l'exécutif et dont chacune des chambres jouit d'une autonomie administrative et financière et dispose d'une dotation propre. La constitution prévoit en outre des institutions indépendantes « d'appui à la démocratie » chargées de superviser et gérer le processus électoral, de contrôler le respect de la liberté d'expression et veiller à l'égal accès de toutes les opinions politiques aux médias audiovisuels publics, et de promouvoir les règles d'éthique et lutter contre la corruption. Dans une de ses innovations les plus importantes, la constitution prévoit qu'outre le parlement et le président de la République, une fraction du peuple congolais – 100 000 personnes – peuvent initier une révision constitutionnelle directement par voie de pétition adressée à l'une des deux chambres du Parlement.

Pour être effectives, cependant, les garanties constitutionnelles d'une meilleure participation politique devront être accompagnées par une mise en œuvre législative. Or, de nombreuses lois continuent d'être appliquées alors qu'elles sont devenues contraires à la constitution à laquelle elles sont antérieures. Avec la collaboration de la Commission Politique, administrative et judiciaire (PAJ) du parlement, le ministre de la Justice devrait mandater la Commission permanente de réforme du droit congolais (CPRDC) de procéder à un inventaire exhaustif des lois qui nécessitent d'être révisées afin de les rendre conformes à la Constitution du 18 février 2006. Le mandat devrait également permettre la CPRDC de préparer l'adoption de nouvelles lois devant permettre l'application des dispositions constitutionnelles et internationales pour une meilleure participation des citoyens aux affaires publiques.

A peine quelques années après son entrée en vigueur, la constitution fait l'objet de violations insidieuses qui rétrécissent les garanties de séparation des pouvoirs et font s'effriter les mécanismes de contre poids prévus dans ses dispositions. Une loi a récemment été proposée au Parlement qui aurait pour effet de réduire l'effectivité de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de restaurer la tutelle de l'exécutif sur le Conseil supérieur de la magistrature. Des mécanismes législatifs et administratifs sont utilisés pour réduire l'autonomie des institutions d'appui à la démocratie, y compris à travers la composition de ces institutions ou la rétention des ressources nécessaires à leur fonctionnement. Il est urgent de procéder à la mise en place de la Cour constitutionnelle prévue par la constitution, afin qu'elle joue son rôle de juge du respect des libertés constitutionnelles et d'arbitre des conflits de compétences entre institutions politiques.

De manière plus inquiétante, cependant, le respect des procédures établies par la constitution a récemment été mis à très rude épreuve à l'occasion des tentatives de sa révision pour contourner le défaut de mise en œuvre, dans les délais prévus, du processus de décentralisation et de création de nouvelles provinces. Le fait que le gouvernement a considéré pouvoir inclure dans la révision des dispositions expressément interdites à la révision a exposé la vulnérabilité de

la constitution aux attaques politiques en dépit de sa légitimité. Il est important que le gouvernement et le parlement s'abstiennent d'engager des révisions constitutionnelles qui violeraient les dispositions intangibles de la Constitution du 18 février 2006. Toute procédure de révision doit, à cet effet, être établie dans les règles de transparence et assurer une participation la plus large possible des citoyens.

## 2. Renforcer l'indépendance de la CENI pour solidifier la légitimité des élections

En ouvrant en 2005 le cycle électoral prévu pendant la période de la transition par l'Accord Global et Inclusif, la RDC s'est résolue de se conformer aux standards internationaux relatifs à la démocratie. Elle a réformé ses règles électorales dans le but, non pas simplement de désigner de nouveaux dirigeants et animateurs de nouvelles institutions politiques, mais d'aligner le cadre électoral sur les objectifs de la légitimité, de la représentativité et de la durabilité.

Le cadre juridique et institutionnel relatif aux élections de 2006 – en ce compris l'administration électorale et les mécanismes et procédures mis sur pied au cours de la gestion de ces élections – était en principe de nature à faire reposer l'instauration de la démocratie et de l'Etat de droit sur une bonne base électorale. En dépit du retard mis parfois dans leur élaboration, les lois essentielles à l'organisation des élections, à la conduite des partis politiques et au fonctionnement de l'administration électorale ont été élaborées. La Commission Electorale Indépendante (CEI) a observé de manière largement satisfaisante l'autonomie et l'indépendance de l'administration électorale. Compte tenu du manque d'expérience électorale pendant les quatre décennies précédentes, la CEI a accompli de façon honorable et professionnelle les tâches techniques (préparation, organisation, gestion et contrôle des opérations) des processus référendaire et électoral, malgré le manque de maîtrise, par certains agents électoraux, des nouvelles technologies de l'information et de la communication nécessaires à l'exécution de ces opérations électorales.

### Nécessité de bâtir un consensus politique autour des élections

Il est important de reconnaître que les élections constituent un processus éminemment politique et que leur réussite ne saurait s'apprécier uniquement à l'aune de l'accomplissement satisfaisant de leur organisation technique. Les élections de 2006 étaient censées mettre fin à la longue et profonde crise de légitimité due à l'absence d'élections réellement libres et pluralistes au cours des 40 années précédentes. En dépit d'avancées notables dans la gestion technique des opérations électorales, les élections de 2006 ont néanmoins été organisées sur une fragile base politique marquée par l'absence d'un consensus solide entre principaux acteurs politiques et par une dépendance logistique et politique très évidente à l'égard des bailleurs de fonds et des puissances occidentales.

De manière inquiétante, cependant, la loi sur la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI, appelée à remplacer la CEI) porte les germes d'un défaut de consensus politique préjudiciable à sa légitimité. Son élaboration a profondément divisé les deux cham-

bres du Parlement sur les critères de sa composition. La version finale de la loi est celle qui a privilégié une composition basée sur la représentativité partisane plutôt qu'impartiale. Une telle composition entraîne les risques d'une inféodation politique qui pourrait saper la crédibilité dont la CENI a besoin pour asseoir sa légitimité. Elle tranche avec la composition de la CEI qui était formellement indépendante des composantes et entités signataires de l'Accord Global et Inclusif et dont les membres étaient censés « couper le cordon ombilical » qui les liait à leurs composantes d'appartenance. Bien que l'indépendance de la CEI était en réalité largement limitée par l'influence du gouvernement et des partenaires au développement, son autonomie politique formelle lui permettait de pouvoir bâtir un consensus politique entre partis politiques et organisations de la société civile en développant avec ces forces qu'elle n'était pas censée représenter, des courroies de dialogue politique nécessaires. Le caractère partisan de la CENI est de nature à l'empêcher de développer une relation de confiance politique crédible avec les forces politiques en compétition – en particulier les partis et coalitions politiques non représentés à la CENI.

Le consensus politique devrait également concerner la *révision du cadre juridique et institutionnel des élections*. Une telle révision s'impose au vu de la nécessité d'accomplir les tâches prioritaires suivantes :

- i) l'élaboration des mesures d'application de la loi sur le financement des partis politiques pour permettre une compétition équitable entre les candidats et un encadrement rigoureux des dépenses liées aux activités de campagne ;
- ii) le choix d'un mode de scrutin simple, représentatif, inclusif, ouvert et économique en remplacement du système électoral très complexe appliqué aux élections de 2006. En combinant les scrutins majoritaires pour les circonscriptions uninominales et les scrutins proportionnels de listes pour les circonscriptions plurinominales, les élections de 2006 ont inévitablement entraîné un coût très élevé des scrutins et invité des dérapages liés au suffrage indirect ;
- iii) l'autonomie effective de la CENI, qui passe par une révision de la loi sur la CENI pour rendre sa composition plus politiquement neutre et renforcer son indépendance vis-à-vis des partis politiques. A cet effet, il serait impératif de prévoir expressément la présence de la société civile au sein de la CENI et la constitution d'un organe et/ou des mécanismes formels de dialogue et de consultation avec les partis et coalitions politiques.

## Pour un financement effectif et autonome des élections

La consolidation de la CENI passe par un ferme engagement du gouvernement dans le financement des élections pour réduire sa trop grande dépendance vis-à-vis de l'assistance de la communauté internationale. Pour éviter l'inféodation de la CENI par le gouvernement ou les bailleurs de fonds par le truchement de son financement, le budget de la CENI doit être alimenté par le biais d'une allocation budgétaire sur base d'une évaluation des coûts opérationnels et de besoins institutionnels faite par la CENI au cours d'une procédure ouverte à tous les partis politiques et à la société civile.

Autant que possible, le financement des élections devrait tenir compte de la nécessité d'établir un minimum d'équilibre entre candidats, notamment en dotant la CENI de la capacité de superviser le

- i) *financement public des partis politiques et l'interdiction d'utilisation des biens publics.* La CENI devrait s'atteler à la définition de critères clairs et acceptés par tous pour le plafonnement des dépenses de campagne et le financement public des campagnes électorales pour éviter l'inégalité née de l'utilisation des moyens d'Etat par des candidats exerçant des fonctions dans les postes exécutifs de l'Etat. La CENI devrait être dotée de moyens de contrôle et de sanction – y compris en se portant partie civile devant les tribunaux – contre l'utilisation des moyens et services publics par les candidats aux élections ;
- ii) *payement des témoins.* Compte tenu du rôle important qu'ils jouent pour assurer la crédibilité des opérations de dépouillement de bulletins, de compilation et de décompte des voix, le CENI devrait prévoir le payement des témoins en compensation de leur travail. Ceci devrait permettre d'éviter les inégalités entre partis sur base de leur capacité financière de présenter des témoins dans tous les bureaux de vote et centres de dépouillement.

## Décentralisation du processus électoral

Compte tenu des difficultés rencontrées dans l'organisation du referendum constitutionnel en 2005, et des élections présidentielles, législatives et provinciales en 2006, il apparaît essentiel de *décentraliser effectivement et largement la gestion* de la CENI, en accordant de réels pouvoirs d'action aux structures électorales de niveau provincial et locale. La décentralisation du processus de validation et d'agrégation des résultats au niveau des bureaux de liaison permettrait de désengorger le bureau national de la Commission électorale et de renforcer la confiance des candidats et autres acteurs locaux vis-à-vis du processus électoral. Elle permettrait en outre, dans le cas des élections provinciales et locales, de conserver les plis au niveau des chefs-lieux de province où les Cours d'Appel devront traiter du contentieux électoral.

## Un fichier électoral plus crédible

L'amélioration du système d'enregistrement des électeurs est l'une des priorités urgentes. Elle passe par l'établissement d'un *fichier électoral unique* et l'abandon des listes parallèles des omis, des listes spéciales et autres listes par dérogations. Le *recensement général de la population* serait à cet effet une étape préalable importante pour identifier correctement les congolais en âge de voter et d'exercer leurs droits politiques avant la tenue des élections générales prévues en 2011.

## Nécessité d'un programme d'éducation civique

Les programmes d'éducation civique et électorale mises en place en 2006, principalement par des organisations non gouvernementales, étaient généralement mal adaptés aux systèmes électoraux appliqués pour ces élections. L'éducation civique a également souffert de la faiblesse du budget de sensibilisation et de la trop grande dépendance de ce budget par rapport au financement extérieur. En conséquence, les élections de 2006 ont été caractérisées par l'impréparation

de la population aux jeux et enjeux électoraux, au découpage électoral ou subdivision des circonscriptions électorales, aux systèmes électoraux, au cycle électoral, à l'éthique et déontologie électorales. Si la grande majorité des électeurs savaient, avant le jour du scrutin, dans quel bureau ils devaient se rendre, beaucoup ignoraient encore comment procéder au vote. Le personnel électoral et les témoins de partis ont souvent été sollicités par des électeurs hésitants. Les faiblesses du programme de sensibilisation organisé par la CEI et les partis ont été particulièrement manifestes dans les zones rurales.

La CENI et les organisations spécialisées de la société civile devraient mettre en place un programme d'éducation plus robuste et plus cohérent qui pallie les insuffisances constatées en 2006. Un important effort de sensibilisation devrait être réalisé pour vulgariser les principes constitutionnels, le fonctionnement des institutions ainsi que les droits et devoirs civiques. En matière d'information des électeurs, les efforts de sensibilisation devraient insister notamment sur le respect de la liberté et du secret du vote, l'apposition d'une empreinte digitale sur le bulletin de vote étant parfois source de craintes injustifiées. Une attention particulière devrait être accordée à la problématique des électeurs analphabètes, afin de limiter le besoin d'une assistance, parfois intrusive, au moment du vote. Les projets conduits par certaines organisations de la société civile et confessions religieuses engagées dans l'éducation civique ou la sensibilisation mériteraient une plus grande attention de la part des bailleurs de fonds et de la communauté internationale. L'ensemble des acteurs impliqués dans la campagne d'éducation civique - et en premier la CENI, les partis politiques, les organisations de la Société civile et les médias - devraient jouer un rôle central dans la rationalisation des efforts d'éducation civique et du soutien aux acteurs non institutionnels en vue de la préparation de la population à toutes les opérations et étapes du processus électoral. Les dispositions essentielles du cadre juridique des élections devraient être accessibles au public, dans les langues compréhensibles par les populations.

## Réformer le traitement judiciaire du contentieux électoral

Globalement, les résultats électoraux de 2006 ont été acceptés par la majorité des candidats et jugés crédibles par la majorité des témoins et des observateurs nationaux et internationaux. Les candidats malheureux qui le désiraient ont effectivement exercé des recours devant les tribunaux, et certains recours ont pu être jugés fondés et ont abouti au rétablissement des requérants dans leurs droits. Dans l'ensemble, néanmoins, le traitement judiciaire du contentieux électoral était caractérisé par un manque de créativité des juges qui ont failli à ordonner des mesures d'enquête supplémentaire pour mieux apprécier les allégations de fraude. L'archaïsme de la procédure judiciaire congolaise n'a pas non plus favorisé un traitement proactif des litiges électoraux.

La formation des juges et le renforcement des capacités des juridictions en matière de droit et du contentieux électoraux sont indispensables. Les tribunaux doivent être dotés d'une plus grande capacité de vérification, notamment par des enquêtes de terrain. Des principes clairs devraient guider le traitement judiciaire des disputes électorales et inviter les juges à privilégier la nécessité de faire triompher la vérité des urnes et l'intégrité électorale au détriment d'une application automatique des règles de forme sur la recevabilité des requêtes et la qualité des requérants.

Le contentieux électoral devrait également être étendu au contrôle strict et aux sanctions de l'utilisation des moyens et services publics par les mandataires candidats.

### 3. Assainir le paysage partisan

L'apparition et l'existence actuelle de quelques centaines de partis politiques constituent l'un des signes de l'ouverture démocratique après trois décennies de régime de parti unique. La Constitution et la loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques garantissent un espace politique intégralement pluraliste et concurrentiel, dont les partis politiques contribuent à l'instauration et au maintien. Ce pluralisme est tel que si la démocratie était mesurable par le nombre de partis qui existent dans un pays alors, incontestablement, la République Démocratique du Congo devrait passer pour une grande démocratie, dans la mesure où elle laisse s'exprimer, jusqu'à l'extravagance, toutes les libertés et volontés d'association politique. Et, en général, depuis les élections de 2006, les libertés d'expression des formations politiques sont garanties, mais uniquement dans les circonstances qui ne paraissent être, aux yeux du pouvoir en place, ni dangereuses ni véritablement préjudiciables.

Il existe néanmoins d'énormes différences dans l'ancrage populaire des partis politiques, ainsi qu'un profond déséquilibre dans leurs niveaux d'organisation interne. Le paysage partisan est peuplé de partis politiques d'importance et de qualité variables, allant de grands partis aux dimensions nationales jusqu'aux partis particulièrement minuscules, ne regroupant que quelques membres de la famille de leurs président-fondateurs.

En particulier, les partis de l'opposition jouissent d'un statut légal qui les rend aptes à s'organiser et à fonctionner avec efficacité, en vertu de la loi du 4 décembre 2007 portant statut de l'opposition politique. La loi contient des prérogatives importantes en faveur de l'opposition, notamment le droit de critiquer l'action de l'exécutif et de formuler des contre-propositions, qui en principe doivent être prises en compte. L'opposition politique est représentée devant la nation par un porte-parole qui a rang de ministre d'Etat et qui jouit des privilèges associés à ce rang. La loi régissant les partis est parfaitement conforme aux instruments juridiques internationaux en cette matière, en ce qu'elle autorise toutes les libertés d'association, d'expression, et de manifestations publiques. La législation congolaise pourrait donc passer pour être l'une des plus libérales en Afrique si on considère que très peu de pays africains reconnaissent à l'opposition le droit à un statut précis et officiel.

#### Des déficits politiques majeurs

Bien qu'ils aient fait montre, au cours des élections de 2006, d'une réelle force de canalisation des voix électorales, les partis politiques ne paraissent pas avoir démontré un impact quelconque sur le plan de l'inflexion de la législation et de la politique nationale. Pour la plupart formés en vue et à la veille des élections, ils rentrent en hibernation d'activités quasi complète, jusqu'à la veille des élections suivantes. Cette situation de léthargie et de déficience est largement due à une grave carence de moyens financiers et matériels, la plupart des partis, en particulier ceux n'étant pas au pouvoir, ayant une très faible capacité de mobilisation des masses et des finances.

En l'absence d'une minorité suffisamment forte au Parlement, seule la majorité acquise à la politique du Gouvernement a de fortes chances de faire passer une loi ou d'influer sur une politique de l'Etat. Les débats parlementaires sont certes d'une liberté d'expression admirable, et la prise de parole y est distribuée de manière relativement équitable. Néanmoins, la trop grande influence du gouvernement sur sa majorité fait disparaître les discordances et fait s'agglutiner les voix autour de la ligne de conduite gouvernementale.

Le manque de démocratie interne au sein des partis politiques constitue l'une des raisons de la pauvre capacité des partis à formuler des politiques crédibles. Les congrès ne se tiennent généralement pas. L'UDPS, l'un des partis les plus importants du pays, a tenu son premier congrès en mars 2009 seulement, soit 27 ans après sa création en 1982. Le processus de prise de décision est généralement des plus opaques et incertains. Les décisions importantes sont prises de façon discrétionnaire, sinon dictatoriale, par le chef s'estimant propriétaire du parti. L'élection des dirigeants du parti soit n'existe pas soit n'est qu'une parodie, de sorte que l'alternance à la direction du parti est une chose impensable voire interdite dans certains cas. La pensée unique règne à l'intérieur des partis à un point tel que les voix discordantes sont sévèrement réprimées aussi bien par les chefs que par les militants du parti fanatisés autour de ces chefs décrets charismatiques.

Un mouvement de fusion des partis politiques par pôles idéologiques majeurs pourrait démultiplier leur force d'action, réduire leur dépendance à la personne de leurs chefs respectifs et renforcer leurs moyens financiers.

## Financement opaque des partis

L'absence de sources transparentes et solides de financement des partis politiques constitue l'une des faiblesses les plus préoccupantes de la démocratie congolaise. Une loi sur le financement public des partis politiques a été votée, mais elle tombe progressivement en désuétude en l'absence de mesures d'application. L'absence de critères clairs et de conditions simples pour déterminer l'éligibilité au financement public laisse subsister un profond déséquilibre entre partis politiques en faveur des partis membres de la coalition gouvernementale. Comme cela ressort de différents rapports d'enquête parlementaire, une part importante des ressources des partis au pouvoir proviennent des prélèvements illégaux sur les ressources du Trésor public par les membres des partis qui exercent des fonctions exécutives, ainsi que des commissions illégales tirées des procédures d'adjudication des marchés publics. L'absence de financement public et de contrôle rigoureux des ressources des partis constitue donc à la fois la cause et la conséquence des pratiques de corruption dans les institutions de l'Etat.

Les partis de l'opposition connaissent, par contraste, une situation financière préoccupante. Même les grands partis de l'opposition sont financièrement fragiles, leurs moyens de financement étant très précaires du fait de la pauvreté généralisée des couches sociales populaires qui composent la majorité de leurs membres. Les membres contribuent au financement des activités du parti essentiellement par l'achat des cartes de membre, et par de modiques cotisations mensuelles, par ailleurs aléatoires du fait du manque de système et mécanismes de recouvre-

ment contraignants. La plupart des partis étant financièrement pauvres ou ayant des moyens financiers précaires, ils ne peuvent donc pas fonctionner de manière efficace.

Le parlement devrait s'atteler de façon urgente à la définition des critères pour une mise en application immédiate de la loi sur le financement public des partis politiques. Les forces vives de la nation et les forces politiques non représentées au parlement devraient être dûment consultées. Les mesures d'application doivent contenir des règles claires et acceptées par la majorité des parties prenantes sur les conditions d'éligibilité au financement public. La mise en œuvre du financement ne doit pas dépendre du pouvoir discrétionnaire du gouvernement.

## 4. « Un tigre en papier » ? Rendre effectif le contrôle parlementaire

Le pouvoir législatif congolais est exercé par un parlement bicaméral jouissant d'une autonomie administrative et financière et dont les membres bénéficient d'une indemnité équitable qui assure leur indépendance et leur dignité. La composition du parlement est largement représentative de la diversité socio professionnelle du pays, avec les députés provenant de tous les secteurs professionnels : agricole, artistes et artisans, commerce, communication, Eglises, entrepreneuriat, fonction publique, ONG et domaine du développement, secteur privé, professions libérales, secteur politique, retraités, université, etc. Quant au Sénat, la qualité des personnalités qui y siègent est remarquable, la plupart traînant derrière eux une riche expérience acquise dans la gestion des affaires publiques.

La configuration du Parlement issu des élections de 2006 reflète également la composition ethnique de la population, les Pygmées étant le seul groupe ethnique non représenté. La participation des femmes y est encore insignifiante. La loi électorale votée par le Parlement de transition y a largement contribué en ce qu'elle n'a pas exigé expressément des partis politiques qu'ils respectent la parité de genre dans la présentation des listes électorales. C'est ainsi que seulement 42 femmes sur 500 et 5 sur 108 siègent à l'Assemblée nationale et au Sénat respectivement. Les Parlementaires bénéficient dans leur travail du soutien d'assistants parlementaires rémunérés par l'Assemblée nationale ou le Sénat mais aussi des services techniques de l'Assemblée nationale et du Sénat, en particulier de leurs Bureaux d'études respectifs qui, outre le fait qu'ils sont un service de recherche, jouent essentiellement le rôle de conseil.

### Bâtir sur l'impressionnante production législative

Le Parlement issu des élections de 2006 se présente comme un modèle de production législative. Doté d'une indépendance institutionnelle, le Parlement est maître de son propre calendrier législatif, une prérogative dont les Députés et Sénateurs ont usé de façon intense et largement effective. Les projets de loi déposés par le gouvernement ont généralement été soumis à un examen professionnel et parfois critique du Parlement qui a ainsi contribué à leur amélioration. Les membres des deux Chambres du Parlement ont par ailleurs soumis de nombreuses propositions de loi à leur propre initiative. L'impressionnante production législative qui en est résulté a été rendue possible dans une grande mesure par la qualité des Députés et Sénateurs qui provien-

ment de diverses origines sociales et professionnelles et dont un grand nombre, surtout au Sénat, apportent avec eux des expériences variées et riches acquises dans les secteurs publics et privé.

Cependant, il reste beaucoup à faire. La Constitution mentionne un nombre important de textes d'application – notamment des lois organiques et des lois ordinaires – qui tardent à être adoptés suite entre autres à la lenteur du travail parlementaire due à la longueur des débats sur les projets et propositions de loi ainsi que la mauvaise gestion du temps accordé aux députés. A cela s'ajoute l'absentéisme des députés non seulement aux plénières mais également aux travaux en commissions, si bien que la production législative se trouve être freinée et le poids du travail supporté par un groupe restreint de députés assidus. La participation du public aux travaux parlementaires n'est pas autorisée. Aussi, les structures et organisations de la société civile ne sont pas appelés à contribuer au processus législatif.

Bien que, dans certaines matières, le nombre des propositions des lois initiées par les parlementaires a parfois été supérieur à celui des projets de loi d'origine gouvernementale, ces derniers ont été mis au vote de préférence aux premières. C'est ainsi, par exemple, que pour 56 propositions de lois déposées par des députés au cours de l'exercice parlementaire 2007-2008, seulement 5 ont été adoptées, tandis que 23 des 38 projets de lois d'origine gouvernementale ont été adoptés au cours de la même période. Plusieurs facteurs expliquent le nombre important de propositions de lois d'origine parlementaire : le niveau intellectuel relativement élevé des députés, la solide expérience exécutive de la plupart des sénateurs, l'absence de restriction financière ou autre à l'initiative parlementaire.

La pratique consistant à privilégier l'examen en priorité des projets de loi de préférence aux propositions de loi constitue un frein au rôle législatif du parlement. Au moins deux facteurs sont à la base de cette pratique. D'abord, le Bureau de l'Assemblée nationale considère généralement que les projets de loi sont a priori tous essentiels à l'exécution du programme d'action gouvernemental et que les propositions de loi ne le sont pas. Une telle supposition n'est pas toujours justifiée et pourrait même, dans certains cas, relever d'une simple conjecture. La défaillance de l'exécutif à mettre en œuvre les fondements législatifs des nécessaires réformes économiques, politiques, judiciaires et sociales du pays est largement avérée. Or, certaines propositions de loi ont l'avantage de pouvoir suppléer cette défaillance et il devrait être accordé à ces propositions de loi l'attention qu'elles méritent. Le parlement devrait accorder la priorité à l'examen des textes de loi sur base de leur mérite seulement et de l'importance ou l'urgence de leur contenu, sans tenir compte de leur origine.

Ensuite, le gouvernement a souvent failli à son obligation de faire part de ses observations sur les propositions de loi qui lui sont transmises par le parlement, dans les quinze jours suivant la transmission de ces propositions. Pour se justifier, le gouvernement allègue parfois de la brièveté du délai des quinze jours qu'il estime insuffisant pour mener à bien les consultations internes que commande le texte. Quelles qu'en soient les raisons, le silence du gouvernement prive les propositions de loi du bénéfice de l'expertise de l'exécutif. Le gouvernement préfère parfois substituer un projet de loi à la proposition de loi qui lui est soumise pour observations, une attitude qui mine la nécessaire collaboration législative entre les deux institutions.

Les efforts du Parlement en matière de production législative ont été considérables. Ils doivent néanmoins être renforcés et soutenus par des mesures pratiques, parmi lesquelles les suivantes pourraient être envisagées:

- répertorier en vue de leur inscription aux calendriers des sessions parlementaires les lois importantes contribuant à l'édification et à la démocratisation de l'Etat congolais sur base des travaux de la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais portant sur les textes législatifs et réglementaires indispensables à l'application de la Constitution du 18 février 2006 ;
- rallonger (par exemple d'un mois supplémentaire) le délai accordé au gouvernement pour émettre son avis sur une proposition de loi pour permettre une concertation interne suffisante au sein des services de l'Exécutif concernés par le texte ;
- passer à l'inscription automatique et à l'examen effectif des propositions de lois à l'expiration de ce délai même en l'absence d'un avis du Gouvernement ;
- rendre obligatoire la présence des Députés aux travaux des commissions et en plénière, et prévoir des sanctions pécuniaires effectives et même la suspension du mandat en cas d'absences prolongées ou répétées et non justifiées ;
- procéder au recrutement d'assistants parlementaires compétents et expérimentés ainsi qu'au renforcement régulier de leurs capacités.

## Participation du public aux travaux du parlement

Les organisations et structures de la société civile réalisent des efforts appréciables en vue de participer activement à l'élaboration des textes de loi. Ces efforts, souvent appuyés par des organisations non gouvernementales internationales et par des organismes du système des Nations Unies, prennent la forme de séminaires au cours desquels l'ébauche d'un avant-projet de loi est débattue. Ces textes sont par la suite endossés par des parlementaires invités à ces travaux, qui les enrichissent et les transforment en propositions de loi à soumettre ensuite au vote du Parlement. L'élan de la société civile à participer à l'élaboration des lois demande une grande mobilisation de fonds consacrés à l'étude approfondie du sujet concerné, à l'identification de l'expertise nationale qualifiée et à l'implication des parlementaires.

La connaissance que le public a du parlement et de son travail est très limitée et approximative. Il règne une confusion entre les responsabilités dévolues à l'exécutif et celles dévolues au législatif si bien que les différents problèmes rencontrés par la population sont indistinctement posés et aux Parlementaires et aux membres du Pouvoir Exécutif. Cette confusion est parfois entretenue par des députés et sénateurs eux-mêmes pour des fins électoralistes, lorsqu'ils se mettent par exemple à ostensiblement poser des actions qui sont du domaine de l'exécutif (construction d'un pont ou d'un marché, achat et installation d'une cabine électrique dans un quartier, etc.). A la fin des vacances Parlementaires, le Parlementaire est appelé à déposer un rapport au niveau du bureau de l'Assemblée Nationale ou du Sénat selon le cas sur la vie politique, administrative, économique, sociale et culturelle de l'entité pour laquelle il propose des solutions.

La participation du public aux travaux parlementaires est nécessaire pour l'adhésion du public aux projets de réforme en cours. Elle est également utile au maintien et à la restauration de la crédibilité du Parlement. Les Bureaux des deux chambres du Parlement devraient prendre

des mesures simples et pratiques pour faciliter une plus grande participation du public dans le travail législatif. Une mise à jour régulière des sites internet de l'Assemblée Nationale et du Sénat en vue de fournir des informations actualisées sur les activités des Parlementaires constituerait un premier pas positif dans cette direction. De même, l'installation des antennes relais permettrait aux populations habitant les provinces de capter le signal des deux chaînes de télévision du Parlement. Le Parlement doit veiller à une publication régulière des comptes-rendus des séances, calendriers des sessions plénières et en commissions ainsi que d'autres documents officiels du Parlement. En particulier, la publication à temps des propositions et projets de loi prévus pour le vote et leur vulgarisation dans les quatre langues nationales (kikongo, lingala, swahili et tshiluba) permettrait d'impliquer la population au débat sur ces textes et d'inviter sa contribution au processus législatif par le dépôt des commentaires et l'envoi de leur opinion aux élus. Le Parlement pourrait surtout renforcer sa collaboration avec les structures et organisations de la société civile et inviter plus régulièrement ces dernières à contribuer au travail législatif et à participer aux travaux en Commissions.

## Un contrôle largement ineffectif

Le Parlement a néanmoins largement failli à remplir avec efficacité son rôle de contre poids à l'occasion des procédures de contrôle de l'exécutif. D'une façon générale, le Parlement de la RDC bénéficie d'une indépendance institutionnelle et ses membres jouissent d'une liberté individuelle indépendamment de leur appartenance politique. Cette indépendance institutionnelle a permis au parlement de mettre effectivement en branle son pouvoir de contrôle sur le pouvoir exécutif tel que prévu par la Constitution du 18 février 2006. Les Parlementaires ont ainsi utilisé tous les mécanismes de contrôle à leur disposition – questions orales et écrites, audition en commissions, interpellation, commissions d'enquête – pour s'informer sur l'action de l'exécutif et l'examiner de façon critique. Par exemple, jusqu'au 15 juin 2009, les députés avaient adressé aux membres du gouvernement et aux dirigeants des entreprises publiques 43 questions orales avec débats, 2 questions orales sans débats, 3 questions écrites et 11 questions d'actualité. Une interpellation a également pu être initiée à l'Assemblée nationale à l'encontre du ministre des Hydrocarbures au cours de la session extraordinaire de juin 2008. Au total 24 commissions d'enquête parlementaire ont été déployées par l'Assemblée nationale et 4 par le Sénat pour examiner des situations précises et vérifier des allégations sur l'action de l'exécutif.

Les débats au Parlement, nombreux et largement libres, ont contribué à l'éducation et à l'information des populations sur des questions d'intérêt général. Dans un nombre de cas, et compte tenu des limites des médias et de l'absence d'une presse d'investigation au Congo, le contrôle Parlementaire a constitué l'unique canal d'information du public sur les affaires publiques importantes et donné aux citoyens l'occasion de participer aux débats sur la gouvernance de leur pays. C'était le cas, par exemple, à l'occasion des débats sur les « contrats chinois » à l'Assemblée nationale en 2007, sur la gouvernance dans le secteur minier au Sénat en 2008, sur la gestion des services spécialisés et des contrats forestiers, sur la dépréciation du franc congolais, etc.

Pour appréciables qu'ils soient, ces efforts ont néanmoins eu des effets très limités. La très forte soumission de la majorité parlementaire à l'autorité politique du président de la République

et à l'influence du gouvernement – surtout après le changement intervenu en avril 2009 dans la direction du Parlement – l'a empêchée d'appuyer les initiatives tendant à sanctionner l'action de l'exécutif suite au contrôle parlementaire. Bien qu'elle se soit associée aux dénonciations des actes de mauvaise gestion de l'exécutif au cours des débats sur les rapports d'enquête parlementaire, la majorité parlementaire a souvent fait volte-face au moment du vote des sanctions et motions de défiance, préférant ainsi faire bloc derrière le gouvernement et couvrir en fait les actes qu'elle venait de dénoncer. Une telle solidarité de la majorité empêche des membres du gouvernement et des mandataires publics de s'expliquer devant l'Assemblée Nationale et d'y rendre compte aux représentants du peuple. Elle porte ombrage à l'exercice de la démocratie qui exige la reddition permanente des comptes.

En partie à cause de l'absence de toute sanction possible, les recommandations issues du contrôle parlementaire sont largement ignorées par le gouvernement. Le parlement n'a en conséquence pratiquement aucune réelle influence sur l'orientation des politiques de l'Exécutif, comme cela a été publiquement déploré dans un discours prononcé par le président de l'Assemblée nationale lors de la cérémonie d'installation du nouveau bureau de la Chambre basse le 20 avril 2009. Le Gouvernement ne prend pas souvent la peine d'exécuter les recommandations faites par le Parlement et les rapports d'enquête parlementaire sont pour la plupart très peu exploités si pas du tout, et finissent en leur majorité par être rangés dans les tiroirs. De son côté, en dépit du fait qu'elles sont censées exécuter la politique de « tolérance zéro » à l'égard des allégations de corruption, les autorités judiciaires se donnent très peu la peine d'initier des réquisitions d'informations pour des enquêtes judiciaires appropriées sur les allégations contenues dans les rapports d'enquête parlementaire en vue des poursuites éventuelles.

Et pour rendre les choses pires, l'intégrité du contrôle parlementaire a été sérieusement affectée par les allégations de corruption soulevées contre des membres du Parlement et la faillite du Parlement à les sanctionner. D'après des allégations persistantes dont la presse s'est souvent fait l'écho, des parlementaires ont utilisé les mécanismes de contrôle comme des instruments de marchandage pour créer des occasions de corruption, et brandi la menace d'interpellation comme moyen d'intimidation pour arracher aux ministres des faveurs matérielles illégales. La crédibilité du parlement a davantage été sérieusement entamée par le manque de transparence dans la gestion de ses ressources internes et la faillite des Bureaux des deux Chambres à rendre publiquement compte de la gestion de ces ressources.

Le Bureau du parlement devrait systématiquement transmettre au Procureur général de la République les rapports d'enquête parlementaire qui contiennent des allégations de corruption et autres crimes à charge des membres de l'Exécutif ou des mandataires publics pour des enquêtes judiciaires appropriées et des poursuites éventuelles. Il serait important à cet effet de modifier les lois sur les immunités pour simplifier la procédure de mise en accusation des membres de l'exécutif (président de la République, premier Ministre, ministres). Ceci aurait pour bénéfice d'empêcher un organe politique d'intervenir dans l'exercice du pouvoir judiciaire.

Le Bureau d'études du Parlement gagnerait en efficacité s'il pouvait être renforcé en personnel et en ressources nécessaires pour soutenir les investigations du Parlement. Il conviendrait d'allouer au contrôle de l'exécutif un budget conséquent permettant de multiplier effectivement

sur le terrain les missions d'enquêtes Parlementaires et d'information. L'Assemblée Nationale et le Sénat devraient procéder à l'audition dans un temps raisonnable de tous les rapports des commissions d'enquêtes parlementaires et prévoir des concertations régulières avec le gouvernement pour en suivre l'application. Enfin, la lenteur observée dans le travail parlementaire pourrait être brisée par l'instauration d'une meilleure gestion du temps au cours des séances avec le gouvernement ou à l'occasion des débats sur les rapports d'enquête en accordant par exemple à chaque Parlementaire inscrit un temps bien limité d'intervention. Le parlement devrait également procéder à une évaluation régulière de l'exécution de ses recommandations par le Gouvernement et rendre publics les rapports d'évaluation.

Par ailleurs, le parlement devrait envisager des mesures visant à renforcer sa propre transparence et lui donner une autorité morale suffisante dans ses rapports avec l'exécutif. Par exemple, le parlement devrait instituer au sein de chacune de ses Chambres une commission permanente d'audit des finances et ressources du Parlement avec l'obligation de publier ses rapports. Il devrait aussi décréter la démission automatique des membres du bureau impliqués dans la mauvaise gestion des ressources du Parlement. De même il devrait automatiquement lever l'immunité des parlementaires qui font l'objet d'allégations crédibles de corruption ou de détournement de fonds et les déférer en justice. Le traitement des salaires et indemnités des membres du Parlement devrait se faire dans une transparence totale et le parlement devrait éviter d'en débattre uniquement en séances fermées au public.

## Conclusion

La RDC a seulement cinq ans d'expérience de démocratie par les institutions et en vertu des mécanismes de participation politique mis en place par la Constitution de 2006. Bien qu'il soit relativement court, ce temps est largement suffisant pour évaluer la viabilité des institutions démocratiques de la Troisième République et pour tester l'effectivité des mécanismes de participation politiques pratiqués au sein de ces institutions. C'est à ce bilan de mi-parcours que s'est attelée l'étude sur la démocratie et la participation politique en RDC dont ce document de réflexion est extrait. L'étude a permis de réaliser la solidité des garanties constitutionnelles pour une démocratie effective. Elle a néanmoins permis de noter la grande vulnérabilité de ces mêmes garanties aux attaques motivées par des raisons de convenance politique.

La préparation pour le deuxième cycle des élections de la Troisième République se déroule dans un contexte caractérisé par la tendance à affaiblir les procédures permettant une démocratie effective. Mais si les élections de 2006 étaient fondatrices de la Troisième République, celles de 2011 devraient donner l'occasion de consolider les mécanismes d'une meilleure participation des citoyens à la vie publique. Les recommandations contenues dans ce document pourront contribuer, nous l'espérons, à planter le contexte d'une telle consolidation des principes démocratiques.



# **Partie II**

## **Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République**

Rapport principal

# 1

## Cadre juridique et constitutionnel de la vie politique en R.D. Congo

L'analyse de la Constitution et des lois qui organisent la vie politique de la République Démocratique du Congo (RDC) atteste de la volonté de rompre avec un passé marqué par des guerres civiles et un régime dictatorial, et d'instaurer une démocratie fondée sur les libertés fondamentales. La RDC a fait montre de sa volonté de promouvoir la participation des citoyens au processus politique par la ratification de la majorité des traités internationaux et africains destinés à promouvoir la participation politique, la démocratie et l'égalité citoyenneté. Une faille importante à cet égard est le défaut de ratification, à la date de ce rapport, de la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance. La Constitution du 18 février 2006 adoptée par voie référendaire en décembre 2005 n'entre pas en contradiction avec les différents instruments internationaux et régionaux relatifs à la participation politique. Elle instaure un cadre démocratique permettant, à un niveau satisfaisant, la participation politique des citoyens à la vie politique de la société. Outre le parlement et le président de la République, la Constitution du 18 février 2006 accorde également à une fraction du peuple congolais – 100 000 personnes – l'initiative de la révision constitutionnelle par voie de pétition adressée à l'une des deux Chambres. En plus des institutions classiques représentant les trois pouvoirs traditionnels, la constitution prévoit des institutions « d'appui à la démocratie » chargées de veiller au respect des mécanismes de contre poids démocratique, de s'assurer du renforcement des conditions de participation politique et de conduire les élections transparentes. Néanmoins, demeure une immense tâche de mise en œuvre législative dans le but de mettre certaines lois en conformité avec le texte et l'esprit de la nouvelle Constitution aussi bien que pour adopter de nouvelles lois devant permettre l'application des dispositions constitutionnelles. Aussi bien le processus que le contexte de son adoption confèrent à la constitution une légitimité qui a fait défaut à la plupart

des constitutions précédentes. Le respect des procédures établies par la constitution a cependant été mis à très rude épreuve à l'occasion des tentatives de sa révision pour contourner le défaut de mise en œuvre, dans les délais prévus, du processus de décentralisation et de création de nouvelles provinces. Le fait que le gouvernement a considéré pouvoir inclure dans la révision des dispositions expressément interdites à la révision a exposé la fragilité de la constitution en dépit de sa légitimité.

## A. Le droit international

La Constitution accorde au président de la République le pouvoir de négocier et ratifier les traités et accords internationaux.<sup>1</sup> Cependant la ratification ou l'approbation des traités de paix, de commerce, ceux relatifs aux organisations internationales et au règlement des conflits internationaux, ceux qui engagent les finances publiques, ceux qui modifient les dispositions législatives, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes ainsi que ceux qui comportent échange et adjonction de territoire ne peuvent être faits qu'en vertu d'une loi.<sup>2</sup> La RDC adopte le système moniste en vertu duquel les traités et accords internationaux produisent effet automatiquement et directement, après ratification et publication par insertion au Journal Officiel. Ils ont une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie.<sup>3</sup>

La RDC est partie à la majorité des traités internationaux et africains des droits de l'homme relatifs à la participation politique, à la démocratie et à la citoyenneté égale. Il s'agit, notamment, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,<sup>4</sup> du Protocole facultatif au Pacte international sur les droits civils et politiques,<sup>5</sup> de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,<sup>6</sup> de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples,<sup>7</sup> et du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique.<sup>8</sup> La RDC a signé la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance, qui n'est pas encore entrée en vigueur.<sup>9</sup>

La RDC a également adhéré aux principaux traités internationaux et africains relatifs à la lutte contre la discrimination et à la promotion de l'égalité entre les citoyens. La RDC a ainsi ratifié et transposé en droit interne la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale<sup>10</sup> et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimina-

---

<sup>1</sup> Constitution de la RDC, 18 février 2006, Article 213.

<sup>2</sup> Constitution, Article 214.

<sup>3</sup> Constitution, Article 215.

<sup>4</sup> Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a été ratifié le 01/11/1976 et est entré en vigueur à l'égard de la RDC le 1 février 1977.

<sup>5</sup> Signé par la RDC le 1er novembre 1976.

<sup>6</sup> Ratifiée par la RDC le 17 octobre 1986.

<sup>7</sup> Ratifiée par la RDC le 20 juillet 1987

<sup>8</sup> Signé le 5 décembre 2003. Il n'a pas encore été ratifié par la RDC.

<sup>9</sup> Signée par la RDC le 29 juin 2008.

<sup>10</sup> La RDC y a adhéré le 21 août 1976, *Journal Officiel*, n°spécial 2002, pp.47 et suivantes.

tions à l'égard des femmes.<sup>11</sup> Par contre, la RDC n'a pas encore ratifié le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, connu aussi sous le nom de « Protocole de Maputo ». Concernant la reconnaissance des droits des non-ressortissants, le Congo a ratifié et transposé en droit interne les instruments juridiques internationaux ci-après : (1) la convention relative au statut des réfugiés,<sup>12</sup> entrée en vigueur le 25 avril 1954 en vertu du décret-loi du 7 juillet 1965;<sup>13</sup> (2) le Protocole relatif au statut des réfugiés, entré en vigueur le 4 octobre 1967 en vertu de l'Ordonnance-Loi n°68-001 du 02 janvier 1968 ;<sup>14</sup> (3) la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, entrée en vigueur le 20 juin 1974.<sup>15</sup> Par contre, la RDC n'a pas encore ratifié la Convention de l'ONU sur les travailleurs migrants.<sup>16</sup> De même, la RDC n'a pas encore ratifié les conventions sur les cas d'apatridie – même si la loi actuellement en vigueur sur la nationalité y fait allusion dans son exposé des motifs – ni le protocole de la SADC sur la liberté de mouvement des personnes.

D'une façon générale, la Constitution du 18 février 2006 n'entre pas en contradiction avec les différents instruments internationaux et régionaux relatifs à la participation politique. Cependant, il convient de relever que le législateur a encore du travail à réaliser, notamment en ce qui concerne la conformation de certaines lois au texte et à l'esprit de la nouvelle Constitution ainsi que l'adoption de nouvelles lois d'application. Il en est ainsi pour le Code de la Famille qui contient encore des dispositions discriminatoires à l'égard de la femme et de ce fait contraires à la Constitution.<sup>17</sup> Certaines organisations non gouvernementales et associations féminines ont organisé des actions en vue de la réforme dudit Code. Parmi ces actions figurent l'atelier de plaidoyer pour l'adoption de la loi portant modification de certaines dispositions du code de la famille organisé du 31 mars au 1er avril 2008 par l'Association des Femmes Juristes du Congo (AFEJUCO) avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). A l'issue dudit atelier, l'AFEJUCO a dégagé les stratégies à mettre en œuvre pour obtenir du Parlement national la révision de certaines dispositions du Code de la famille jugées contradictoires et mal comprises.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> *Journal Officiel*, n°spécial précité, p.114 et suivantes.

<sup>12</sup> *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, 43ème année, numéro spécial, 2002, pp.110 et ss.

<sup>13</sup> *Moniteur Congolais*, n°16 du 15 août 1970, p.53.

<sup>14</sup> *Moniteur Congolais*, n°2 du 15 janvier 1968, p.103.

<sup>15</sup> *Journal Officiel*, n°spécial précité, pp.269 et ss.

<sup>16</sup> Le Comité des droits de l'Enfant a spécialement recommandé la ratification de cet instrument lors de l'examen du deuxième rapport de l'état sur les droits de l'Enfant en RDC en janvier 2009.

<sup>17</sup> En vertu de l'article 14 de la Constitution, « les pouvoirs publics veillent à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme et assurent la protection et la promotion de ses droits. Ils prennent, dans tous les domaines, notamment dans les domaines civil, politique, économique, social et culturel, toutes les mesures appropriées pour assurer le total épanouissement et la pleine participation de la femme au développement de la nation (...). La femme a droit à une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales. L'Etat garantit la mise en œuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions. La loi fixe les modalités d'application de ces droits ».

<sup>18</sup> L'avant-projet de loi adopté par l'AFEJUCO a été envoyé au Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant qui a promis de le soumettre au débat au sein du Gouvernement et ensuite de l'envoyer au Parlement National. Ce texte n'a cependant pas été débattu par le Gouvernement à la date de publication de ce rapport et l'AFEJUCO réfléchit à la stratégie de le faire endosser

Bien que la RDC soutienne la Déclaration du NEPAD sur la Démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises, elle n'est pas partie au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Selon un porte parole du gouvernement, la RDC fait partie de ceux qui n'ont pas encore adhéré au MAEP pour la simple raison que les conclusions de l'étude d'opportunité d'adhésion du pays aux organismes et mécanismes internationaux n'ont pas encore été discutées par le Gouvernement.<sup>19</sup>

## **B. La constitution Congolaise**

Avant l'adoption de la Constitution du 18 février 2006, la RDC a officiellement connu huit constitutions en 45 ans.<sup>20</sup> Durant ces années, les citoyens congolais ont vécu dans des régimes politiques qui ne leur ont pas assuré le respect des droits de l'homme, ni créé des conditions de vie encourageant une participation de qualité à la vie publique, encore moins instauré un climat d'épanouissement individuel ou collectif.

### **Légitimité de la Constitution**

Le processus démocratique actuel a débuté le 24 avril 1990 lorsque le Président Mobutu Sese Seko a annoncé une série de réformes, y compris la fin du régime de parti unique, l'ouverture au multipartisme à trois, la séparation des pouvoirs, le pluralisme syndical, la fixation d'une période de transition, etc.<sup>21</sup> Il a ensuite accepté l'initiative de l'opposition de convoquer le 15 juillet 1991, une Conférence nationale souveraine (CNS) regroupant plus de 2000 délégués des partis politiques, d'organisations de la « société civile » et de divers groupements socio-professionnels chargés de dresser le bilan de la gouvernance au Congo depuis son indépendance et de définir le contenu de la transition vers un régime démocratique. L'« Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de Transition », adopté par la CNS le 4 août 1992 fut le premier texte de l'histoire constitutionnelle du Congo à avoir fait l'objet d'une large discussion et d'un débat auquel ont participé des personnes de divers horizons du pays. Ce texte cependant « ne fut pas reconnu par le Président Mobutu qui empêcha à tout prix sa publication au journal officiel, nonobstant l'arrêt de la Cour Suprême de Justice R.A. 266 du 08 janvier 1993 ayant décrété l'abrogation de la Constitution du 24 juin 1967 et son remplacement par l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition ».<sup>22</sup> La situation de crise qui s'ensuivit

---

directement par un député national. Entretien avec Madame Noël Nyangwile, Présidente de l'Association des Femmes Juristes du Congo (AFEJUCO), le 29 octobre 2009.

<sup>19</sup> Allocution du Secrétaire général du ministère du Plan sur « Le NEPAD et le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs : évolution et degré d'engagement du Gouvernement Congolais » au deuxième séminaire atelier sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et rôle de la société civile congolaise tenu à Kinshasa du 21 au 22 mai 2007.

<sup>20</sup> Loi fondamentale du 19 juin 1960, Constitution du 1er août 1964, Constitution du 24 juin 1967, Loi constitutionnelle du 15 août 1974, Acte constitutionnel harmonisé du 2 avril 1993, Acte Constitutionnel de la transition du 9 avril 1994, Décret-loi constitutionnel du 27 mai 1997 et Constitution de la Transition du 3 avril 2003.

<sup>21</sup> Voir « Message du Président Mobutu à la Nation, le 24 avril 1990 » in: Mutamba Makombo, *L'histoire du Congo par les textes*, Tome III: 1956–2003, Éditions Universitaires Africaines, Kinshasa, pp.447–452.

<sup>22</sup> Jean-Louis Esambo Kangashe, « Évolution constitutionnelle et perspectives électorales en RDC », in *Le Potentiel*, Supplément, Édition n°3364 du Jeudi 03 Mars 2005. Cf. Arrêt n°RA 266 du 8 janvier 1993, in Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (JURICAF), (Consulté le 8 octobre 2009),

ne put être résolue que deux ans plus tard avec l'adoption d'un « Acte constitutionnel de la Transition » et sa promulgation le 9 avril 1994. Ce texte est resté en vigueur jusqu'en mai 1997 lorsque la victoire de la rébellion armée de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) sur les Forces armées zairoises (FAZ) permit l'installation au pouvoir de son chef Laurent-Désiré Kabila.

Le président Laurent-Désiré Kabila s'est alors arrogé le droit d'exercer seul le pouvoir exécutif et législatif par décrets et par décrets-lois, en vertu de l'article 5 de la Constitution qu'il promulgua le 27 mai 1997.<sup>23</sup> La seconde vague des conflits armés a été déclenchée à partir d'août 1998 avec de nombreux groupes armés opposés au pouvoir du Président Kabila avec l'appui des puissances régionales.<sup>24</sup> La recherche des solutions à cette crise a été caractérisée par une spirale de signatures de plusieurs accords dont le plus important reste l'Accord Global et Inclusif<sup>25</sup> conclu à Prétoria en Afrique du Sud le 17 décembre 2002 sous les auspices de l'Afrique du Sud, de l'Union Africaine et de l'Organisation des Nations Unies. En effet, « *les clauses de cet accord ont constitué la base et la matière d'une constitution dite de Transition négociée par les signataires, promulguée le 4 avril 2003. Cet accord prévoyait que la transition soit suivie d'élections générales libres, transparentes et démocratiques, dans le cadre d'une constitution à élaborer et à faire adopter par référendum* ». <sup>26</sup> En outre, il a donné naissance au régime « 1+4 », c'est-à-dire un Exécutif composé d'un Président de la République et de 4 Vice-présidents représentant les différentes factions jadis en conflit.<sup>27</sup> Il a aussi généré un Parlement bicaméral composé de députés non élus mais désignés ou nommés par des « entités » et des « composantes » aux négociations de Prétoria. Le parlement de transition ne possédait pas de pouvoirs réels de contrôle sur le pouvoir exécutif.<sup>28</sup>

S'inspirant de l'Accord Global et Inclusif adopté à Sun City (Afrique du Sud) le 1er avril 2003, la Constitution de la transition du 4 avril 2003 s'était donné comme objectif d'« *édifier un Etat de droit durable fondé sur le pluralisme politique, la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir, le contrôle des gouvernants par les gouvernés, la transparence dans la gestion des affaires publiques, la subordination de l'Autorité militaire à l'Au-*

---

[http://www.juricaf.org/Juricaf/Consultation.asp?CritereTerme=&Page=1&TaillePage=20&ID\\_ARRET=147723](http://www.juricaf.org/Juricaf/Consultation.asp?CritereTerme=&Page=1&TaillePage=20&ID_ARRET=147723).

Lire aussi Vunduawe-te-Pemako, « Réflexion sur la validité de l'Acte portant disposition constitutionnelles relatives à la période de la Transition au regard du compromis politique global et l'arrêt R.A. 226 de la Cour Suprême de Justice », in *Le Soft de Finances* n°127 du 30 mars 1993, p.1.

<sup>23</sup> Décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en RDC, *Journal Officiel* Numéro spécial, 38ème année, mai 1997, p.9.

<sup>24</sup> Y compris le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda, tandis que le gouvernement de Kinshasa recevait l'appui du Zimbabwe, de la Namibie et de l'Angola. Ministère des Droits Humains (RDC), *Livre blanc, Numéro spécial, La guerre d'agression en République Démocratique du Congo: Trois ans de massacres et de génocide à huis-clos*, Kinshasa, Octobre 2001, pp.5-7.

<sup>25</sup> Voir le texte sur <http://www.grandslacs.net/doc/2826.pdf>.

<sup>26</sup> Bakandeja wa Mpungu (G.), « *La nouvelle constitution de la République Démocratique du Congo : sources et innovations* », Draft paper presented at African Network of Constitutional Law Conference on Fostering Constitutionalism in Africa, Nairobi, April 2007, p.15. (Consulté le 18 août 2008) :

[http://www.publiclaw.uct.ac.za/usr/public\\_law/Nairobi/Mpungu\\_SourcesetInnovations.rtf](http://www.publiclaw.uct.ac.za/usr/public_law/Nairobi/Mpungu_SourcesetInnovations.rtf)

<sup>27</sup> Constitution de la Transition, 4 avril 2003, Articles 80 et 83. voir Bakandeja wa Mpungu (G.), op.cit., pp.4-5.

<sup>28</sup> Constitution de la Transition, 4 avril 2003, Articles 97 et 112.

torité civile, la protection des personnes et de leurs biens, le plein épanouissement tant spirituel que moral de chaque citoyen congolais ainsi que le développement harmonieux de la communauté nationale ».<sup>29</sup>

La Constitution de la Transition conférait au Sénat la compétence de l'élaboration de l'avant-projet de Constitution à soumettre au référendum,<sup>30</sup> tandis que l'Assemblée nationale avait pour mission d'adopter le projet à soumettre au référendum.<sup>31</sup> C'est ainsi que l'Assemblée nationale a adopté, le 16 mai 2005, le texte déposé par la Commission politique, administrative et judiciaire (PAJ) et rédigé par le Sénat à travers sa Commission constitutionnelle avec le concours d'un collège d'experts nationaux et internationaux provenant de l'*Electoral Institute of South Africa (EISA)*, de la Cellule d'appui politologique en Afrique centrale (CAPAC) des Universités de Kinshasa, de Liège et d'Anvers, du Conseil constitutionnel français et de la Commission européenne.<sup>32</sup> Le comité de rédaction de l'avant projet de Constitution comprenait 9 sénateurs et 6 experts.<sup>33</sup> Les questions suivantes sont parmi celles qui ont suscité le plus de débats et de controverses au cours de la rédaction de l'avant-projet de la Constitution :

- i) la forme de l'Etat (soit Etat unitaire – avec trois options à savoir unitaire centralisé, unitaire déconcentré, unitaire décentralisé – soit Etat composé c'est-à-dire Etat fédéral ou confédéral) ;
- ii) le régime politique (régime parlementaire, régime présidentiel ou régime semi-présidentiel) ;
- iii) la dénomination de l'Etat (République du Congo, République du Zaïre, République démocratique du Congo ou Congo démocratique) ;
- iv) le nombre des provinces (6 provinces comme en 1960, 21 provinces comme de 1962 à 1966, 9 provinces comme de 1966 à 1987 ou 11 provinces comme à partir de 1987 ou tout autre découpage) ;
- v) l'âge minimum des candidats présidents de la République (30 ans ou 40 ans) ;
- vi) le régime de la nationalité congolaise (date de départ pour déterminer les groupes devant acquérir la nationalité d'origine, les conditions de la naturalisation, la question de la double nationalité, la question des minorités, etc.) ; et
- vii) les prérogatives respectives du président de la République et du Premier ministre.<sup>34</sup>

La Constitution de la Troisième République a été soumise au référendum en vertu d'une loi qui a rendu obligatoire la consultation sur le projet de constitution pour tous les congolais inscrits sur

---

<sup>29</sup> Préambule de la Constitution de la Transition du 4 avril 2004.

<sup>30</sup> Constitution de la Transition, 4 avril 2003, Article 104.

<sup>31</sup> Constitution de la Transition, 4 avril 2003, Article 98.

<sup>32</sup> Bob Kabamba, Godeffroy Matagne, Pierre Verjans, « (Re) construction de l'Etat et démocratisation en RDC : recours à l'expertise et logiques d'appropriation », Congrès d'analyse politique sur l'Afrique. Cinquantenaire du CEAN (1958–2008), Symposium sur « L'action publique en Afrique, Objet de connaissance : Avancées, errements et contraintes », 3–5 septembre 2008, pp.2, 3 et 8.

<sup>33</sup> El Hadj Mboj, « RDC : en marge du séminaire de réflexion sur l'élaboration de la future Constitution », <http://www.elhadjmboj.com/index.php?2005/12/31/26-rdc-en-marge-du-seminaire-de-reflexion-sur-lelaboration-de-la-future-constitution> (Consulté le 25 septembre 2009).

<sup>34</sup> B. Kabamba, G. Matagne, P. Verjans, op.cit., pp.11–14.

la liste électorale.<sup>35</sup> La loi a également admis la présence de témoins et observateurs nationaux et internationaux représentant des partis politiques et regroupements ainsi que les organisations nationales et internationales agréés par la CEI pour assister à toutes les opérations référendaires.

Les résultats du référendum proclamés par la Commission Electorale Indépendante (CEI) n'ont pas été unanimement acceptés, plusieurs critiques ayant été formulées sur le fait, par exemple, que la liste nominative des électeurs ainsi que la liste des bureaux de vote n'avaient point été publiées avant le référendum.<sup>36</sup> Les critiques ont également concerné le fait que l'éducation civique de la population n'avait pas été convenablement assurée durant toute la période préélectorale.<sup>37</sup> En effet, le texte de la constitution n'a été multiplié que pour près d'un million d'exemplaires, ce qui est énormément insuffisant pour 25 021 703 d'électeurs recensés.<sup>38</sup> Dans certaines zones du pays, le projet de constitution est arrivé de manière tardive ou n'est pas arrivé du tout.<sup>39</sup> Le temps fixé pour la campagne référendaire était de 15 jours,<sup>40</sup> temps estimé insuffisant pour un débat contradictoire, qui aurait pu pallier, au moins en partie, la carence observée dans la vulgarisation du texte. En violation de l'article 8 de cette même loi référendaire, l'accès aux médias n'a pas pu se faire de façon équitable entre les partisans du « *oui* » et ceux du « *non* », ces derniers s'étant souvent vus refuser l'accès aux médias publics.<sup>41</sup> Ils ont subi des intimidations, voire des agressions pendant qu'ils étaient en campagne ; et certains ont même

---

<sup>35</sup> Loi n°06/010 du 22 juin 2006 portant organisation du référendum constitutionnel en République Démocratique du Congo, *Journal Officiel*, numéro spécial, 27 décembre 2004.

<sup>36</sup> Loi n°05/010 du 02 juin 2005 portant organisation du référendum constitutionnel en République Démocratique du Congo, Article 19, p.1.

<sup>37</sup> Rapport préliminaire de la Mission d'observation de l'EISA en RDC sur « Le Référendum Constitutionnel, 18 et 19 Décembre 2005 », <http://www.eisa.org.za/WEP/drcojs4.htm> ; Rapport de la mission d'observation de la Ligue des Electeurs *Référendum Constitutionnel en RDC: Expérience d'apprentissage de la démocratie*, février 2006, <http://www.liguedeselecteurs.org/rapportmission.htm>.

<sup>38</sup> La Commission Electorale Indépendante a estimée à 25 021 703 les personnes qui se sont faites recensées par elle, [http://www.cei-rdc.cd/article.php3?id\\_article=35](http://www.cei-rdc.cd/article.php3?id_article=35). On lui reproche le fait qu'elle n'ait pas rempli correctement son rôle de vulgariser la constitution auprès des populations tel qu'il lui a été assigné dans l'article 7 g) de la loi n°04/009 du 5 juin 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission Electorale Indépendante <http://www.cei-rdc.cd/document.php3>. Voir le rapport préliminaire de la Mission d'observation de l'(EISA) en RDC sur le Référendum Constitutionnel du 18 et 19 Décembre 2005, <http://www.eisa.org.za/WEP/drcojs4.htm>; voir aussi le « Rapport général du monitoring global du scrutin relatif au referendum constitutionnel du 18 et 19 décembre 2005 en République Démocratique du Congo » du Collectif des Organisations des Jeunes Solidaires du Congo-Kinshasa « COJESKI / RDC » (Réseau National de 340 associations des Jeunes œuvrant en République Démocratique du Congo depuis 1995), p.50–51. (<http://www.worldvotennow.com/downloads/rmgmrc2006.pdf>).

<sup>39</sup> Voir à cet effet l'article de l'Agence Congo Presse « Le CIDES demande de voter NON. Les raisons du 'NON' de la CIDES au référendum constitutionnel », Kinshasa 14 décembre 2005, <http://liondjo.afrikblog.com/archives/2005/12/index.html>.

<sup>40</sup> Loi n°05/010 du 02 juin 2005 portant organisation du référendum constitutionnel en République Démocratique du Congo, Article 6, p.1, *Journal Officiel*, n°spécial, 25 juin 2005.

<sup>41</sup> Observations et recommandations de la Haute Autorité des Médias n°HA/AP/060/2005 du 29 décembre 2005 relatives aux violations par les medias privés, des règles régissant la propagande référendaire à travers les medias in « Référendum constitutionnel en R.D.C : Expérience d'apprentissage de la Démocratie », <http://www.liguedeselecteurs.org/rapportmission.htm> ; voir également le Rapport général du monitoring global du scrutin relatif au référendum constitutionnel du 18 et 19 décembre 2005 en République Démocratique du Congo du Collectif des Organisations des Jeunes Solidaires du Congo (CEJESKI) – Kinshasa, p.51. Selon le rapport final de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne en RDC sur « *Le Référendum Constitutionnel 2005* » (p.35), le « Non » a été peu couvert dans les médias tant publics que privés. Les médias publics (RTNC

été emprisonnés alors que l'article 9 de la loi référendaire donnait le droit à toute personne de s'exprimer librement pendant la campagne référendaire.<sup>42</sup> Plusieurs problèmes d'organisation logistique ont également été signalés : des urnes non conformes, un manque du matériel dans plusieurs bureaux de vote, insuffisance de sécurité dans certains bureaux de vote, d'autres carrément abandonnés par des agents de sécurité mécontents de n'avoir pas été payés, etc.<sup>43</sup> Des observateurs ont aussi signalé la non ouverture de certains bureaux de vote.<sup>44</sup>

Par ailleurs, la Cour Suprême de Justice a reçu, entre le 20 décembre 2005 et le 19 janvier 2006, un total de 13 requêtes contestant les résultats du référendum. Ces requêtes ont été introduites par 7 requérants distincts, dont 3 partis politiques à titre individuel, 3 regroupements de plusieurs partis, et une personne physique. Constatant que toutes les requêtes étaient irrecevables ou non fondées, la Cour Suprême de Justice a confirmé les résultats provisoires proclamés par la CEI le 11 janvier 2006 par un arrêt prononcé le 3 février 2006.<sup>45</sup> La Constitution fut alors promulguée solennellement par le Président de la République Joseph Kabila le 18 février 2006.

En définitive, il peut être dit que la Constitution du 18 février 2006 jouit d'une légitimité certaine compte tenu de son mode d'adoption par voie référendaire et de la qualité du débat national qui a accompagné le processus référendaire. Le débat aurait pu être plus vibrant et plus ouvert qu'il ne l'a été, et la légitimité de la constitution aurait pu être plus avérée si le recours à l'expertise extérieure en dépit de l'existence d'une compétence locale abondante et la relativement faible vulgarisation du texte constitutionnel n'avaient atténué l'impact de l'appropriation nationale du texte.<sup>46</sup> L'arrêt de la Cour Suprême de confirmation des résultats provisoires proclamés par la CEI a néanmoins été largement accepté et les partisans du « OUI » à la Constitution comme ceux du « NON » reconnaissent généralement que les institutions de la III<sup>ème</sup> République puisent leur légitimité de la Constitution du 18 février 2006. On ne saurait passer sous silence le fait que bien qu'elle ait été adoptée par le souverain primaire qu'est le peuple, elle est loin d'être considérée comme parfaite : les différents débats suscités autour de la révision de certaines dispositions constitutionnelles le témoignent.<sup>47</sup>

---

radio et télévision) ont joué leur rôle d'information en programmes informatifs. Ils ont consacré une large part au camp du Oui (34,6%) et une faible part à celui du Non (3,6%).

<sup>42</sup> Voir le « *Rapport général du monitoring global du scrutin relatif au référendum constitutionnel du 18 et 19 décembre 2005 en République Démocratique du Congo* » du Collectif des Organisations des Jeunes Solidaires du Congo-Kinshasa « COJESKI / RDC » (Réseau National de 340 associations des Jeunes œuvrant en République Démocratique du Congo depuis 1995), pp.76–77, (Consulté le 4 décembre 2008), <http://www.worldvotetow.com/downloads/rgmrgc2006.pdf>; Voir aussi le rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne en RDC sur « le Référendum Constitutionnel 2005 », p.30, [http://old.beati.org/osservatori\\_congo/documenti/Rapport\\_Final\\_Mission\\_Observation\\_Electorale\\_Union\\_Europ%Egienne\\_RDC\\_2005.pdf](http://old.beati.org/osservatori_congo/documenti/Rapport_Final_Mission_Observation_Electorale_Union_Europ%Egienne_RDC_2005.pdf)

<sup>43</sup> Voir le rapport final de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne en RDC sur « *le Référendum Constitutionnel 2005* », pp.3, 36 et 37.

<sup>44</sup> Voir le rapport synthèse d'observation des élections du Réseau d'Organisations des Droits Humains et d'Education Civique d'Inspiration Chrétienne (RODHECIC), p.4, [http://www.rodhecic.org/article.php3?id\\_article=347](http://www.rodhecic.org/article.php3?id_article=347)

<sup>45</sup> Voir le Rapport Final de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne en RDC sur « *Le Référendum Constitutionnel 2005* », pp.41–42.

<sup>46</sup> Des commentateurs ont moqué l'expertise extérieure en parlant du texte comme étant une « Constitution de Liège »

<sup>47</sup> Voir « Révision constitutionnelle : les Congolais toujours vigilants », *Le Potentiel*, Edition du 13 octobre 2009.

## Institutions représentatives

La Constitution du 18 février 2008 instaure un régime qualifié de parlementaire rationalisé par certains<sup>48</sup> et de semi-présidentiel par les autres.<sup>49</sup> Le pouvoir exécutif est dévolu à la fois au Président de la République et au Gouvernement, mais les compétences attribuées au Président de la République lui confèrent un rôle prééminent dans le fonctionnement du système mis en place.<sup>50</sup> En effet, le Président de la République est le chef de l'Etat. Il représente la nation et est le symbole de l'unité nationale. Il veille au respect de la constitution et assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions ainsi que la continuité de l'Etat. Le Président de la République est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la souveraineté nationale et du respect des traités et accords internationaux.<sup>51</sup> Il est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois (article 70). En limitant le nombre de mandats pour favoriser l'alternance dans l'exercice du pouvoir,<sup>52</sup> « les constituants de 2006 ont tiré ainsi les leçons de trois décennies de présidentialisme que certains ont qualifié de chefferie modernisée ou de royauté du Père Fondateur d'alors ».<sup>53</sup>

L'article 78, al.1er, de la Constitution confie au Président la charge de nommer non seulement le Premier Ministre au sein de la majorité parlementaire après consultation de celle-ci, mais aussi de mettre fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du gouvernement. En revanche, le Président de la République ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire de révocation du Premier Ministre.<sup>54</sup> Il lui est également reconnu le pouvoir de nommer les autres membres du gouvernement et de mettre fin aux fonctions de ces derniers sur proposition du Premier Ministre (article 78, al. 4). Le Président de la République convoque et préside le Conseil des Ministres ; en cas d'empêchement il délègue ce pouvoir au Premier Ministre (article 79). Il nomme les hauts fonctionnaires de l'Etat, les mandataires de l'Etat dans les entreprises et organismes publics, les magistrats du siège et du Parquet<sup>55</sup> et statue par voie d'ordonnance (article 79). Toutefois, les ordonnances du Président de la République relatives aux nominations à certaines fonctions sont contresignées par le Premier ministre (article 81). Il investit par voie d'ordonnance les gouverneurs et les vice-gouverneurs de province élus (article 80). En cas d'empêchement, la suppléance du Président de la République est assurée par le Président du Sénat (article 75).

---

<sup>48</sup> Bakandeja wa Mpungu (G.), op.cit., p.29.

<sup>49</sup> Intervention du Sénateur Jacques Ndjoli, professeur de droit constitutionnel, à l'atelier de validation de ce rapport, CEPAS, Kinshasa, 7 août 2010.

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> Constitution de la RDC, 18 février 2006, Article 69.

<sup>52</sup> « L'essentiel de la future Constitution de la République Démocratique du Congo ». *Fédéralisme, Régionalisme*, Volume 5 : 2004/05 - La IIIe République Démocratique du Congo : <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=215>.

<sup>53</sup> Bakandeja wa Mpungu (G.), op.cit., p.33.

<sup>54</sup> Idem, p.31.

<sup>55</sup> Constitution, articles 81, al. 2 et 82.

Le gouvernement, quant à lui, est composé du Premier ministre, des Ministres et des Vice-ministres.<sup>56</sup> Le Premier Ministre en assume la direction et la responsabilité politique devant l'Assemblée Nationale.<sup>57</sup> Le Gouvernement est investi après l'approbation par l'Assemblée nationale à la majorité absolue du programme du gouvernement (article 90). Le Premier Ministre conduit la politique de la Nation,<sup>58</sup> mais selon l'article 91, la défense, la sécurité et les affaires étrangères sont des domaines de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement. Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution (Article 92). Ces derniers sont responsables de leur département respectif et appliquent le programme gouvernemental dans leur ministère, sous la direction et la coordination du Premier ministre.

Le pouvoir législatif est exercé en RDC par un Parlement bicaméral composé d'une Assemblée Nationale et d'un Sénat. Il vote les lois et contrôle l'action gouvernementale ainsi que les entreprises publiques, les établissements et les services publics. Chacune des Chambres jouit d'une autonomie administrative et financière et dispose d'une dotation propre (article 100). Les députés nationaux, représentent la nation. Ils sont élus au suffrage universel direct et secret<sup>59</sup> pour un mandat de cinq ans renouvelable.<sup>60</sup> Les Sénateurs représentent leur province mais leur mandat est néanmoins national. Ils sont élus au second degré par les Assemblées provinciales<sup>61</sup> pour un mandat de cinq ans renouvelable.<sup>62</sup> Ils sont actuellement au nombre de 108. Les anciens Présidents de la République élus sont de droit Sénateurs à vie (article 104). Le régime parlementaire rationalisé ainsi instauré par la Constitution permet non seulement aux institutions de collaborer mais aussi de s'équilibrer et de se contrôler réciproquement. En effet, la constitution reconnaît au gouvernement la direction de la conduite de la politique de la Nation, cependant la définition de cette dernière se fait en concertation avec le président de la République (article 91). Il est certain que l'objectif poursuivi par le constituant est d'assurer la concertation et la collaboration entre un président de la République élu sur base d'un projet de société et la majorité parlementaire à la tête du gouvernement.<sup>63</sup>

---

<sup>56</sup> Depuis l'avènement de la IIIème République, 3 gouvernements se sont succédés, à savoir : le gouvernement Gizenga I nommé par l'Ordonnance n°07/001 du 5 février 2007 portant nomination des ministres d'Etat, ministres et vice-ministres comprenant 60 membres, le gouvernement Gizenga II nommé par l'Ordonnance n°07/071 du 25 novembre 2007 portant nomination des ministres d'Etat, ministres et vice- ministres comprenant 45 membres, <http://www.presidentrdc.cd/doct1251107.html> et le Gouvernement Muzito I nommé par l'Ordonnance n°08/067 du 26 octobre 2008 portant nomination des ministres d'Etat, ministres et vice- ministres comprenant 37 membres <http://www.digitalcongo.net/article/54459>.

<sup>57</sup> Constitution, articles 90 et 93, al.4.

<sup>58</sup> Constitution, article 91.

<sup>59</sup> Constitution, article 101.

<sup>60</sup> Constitution, article 103.

<sup>61</sup> Constitution, article 104.

<sup>62</sup> Constitution, article 105.

<sup>63</sup> « L'essentiel de la future Constitution de la République Démocratique du Congo ». Fédéralisme Régionalisme, Volume 5 : 2004/05 – La IIIème République Démocratique du Congo : <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=215>.

La Constitution donne au peuple congolais l'occasion de participer à l'exercice du pouvoir législatif et à donner son avis sur de grandes options nationales par voie référendaire. En effet, elle prévoit de consulter le peuple congolais dans trois circonstances :

- lorsqu'il s'agit de décider de transférer la capitale de la ville de Kinshasa vers un autre lieu du pays (Article 2, al. 3) ;
- pour obtenir l'accord du peuple congolais sur une cession, un échange ou une adjonction de territoire (Article 214, al.2) ;
- et en vue d'approuver un projet, une proposition ou une pétition portant révision constitutionnelle (Article 218, al.3).<sup>64</sup>

## Institutions d'appui à la démocratie

La constitution du 18 février 2006 retient deux institutions « d'appui à la démocratie », à savoir la Commission Nationale Electorale Indépendante (CENI) qu'elle charge de l'organisation et de la régularité du processus électoral et référendaire, et le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC) dont la mission est d'assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que tous les moyens de communication des masses dans le respect de la loi.<sup>65</sup> La Constitution de la Transition du 4 avril 2003 avait prévu 5 institutions d'appui à la démocratie, à savoir, la Commission Électorale Indépendante (CEI), l'Observatoire National des Droits de l'Homme (ONDH), la Haute Autorité des Médias (HAM), la Commission Vérité et Réconciliation (CVR), et la Commission de l'Éthique et de la Lutte contre la Corruption.<sup>66</sup> Cependant, ces différentes institutions d'appui à la démocratie ont fait montre de dysfonctionnement du fait de la logique du partage de la direction de ces dernières entre les « composantes » et « entités » parties au Dialogue Inter-Congolais. L'absence de profil approprié de la plupart des membres des bureaux de ces institutions en rapport avec la matière de celles-ci est également à relever, ainsi qu'une autonomie financière purement théorique du fait de leur dépendance essentielle du gouvernement quant à leurs ressources.<sup>67</sup>

C'est ainsi que de ces cinq institutions d'appui à la démocratie, seuls la CEI et la HAM ont joué un rôle significatif dans le cadre du processus électoral en RDC. En effet, la CEI a relevé le défi majeur de l'organisation non seulement du référendum constitutionnel mais aussi des élections présidentielles, législatives et provinciales dans un pays aux dimensions continentales et largement dépourvu d'infrastructures.<sup>68</sup> La HAM, de son côté, a eu le mérite de rappeler aux

---

<sup>64</sup> Toutefois, le projet, la proposition ou la pétition n'est pas soumis au référendum lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès l'approuvent à la majorité des trois cinquièmes des membres les composant (Constitution de la RDC, 18 février 2006, Article 218).

<sup>65</sup> *Ces deux nouvelles institutions ne sont pas pour l'heure fonctionnelles. En attendant leur installation, la Commission Electorale Indépendante et la Haute Autorité des Médias prévues par la Constitution de Transition du 4 avril 2003 continuent d'exercer leurs attributions.*

<sup>66</sup> Constitution de la transition de 2003, Article 154 à 160.

<sup>67</sup> Rapport général de l'atelier d'évaluation de la transition et du processus électoral par la Société Civile/Forces vives, Kinshasa, 14 février 2005, p.7, <http://www.afrimap.org/english/images/documents/RAPPORTGENERALDEL%5C'ATELIERD%5C'EVALUATIONDELATRANSITION.doc>.

<sup>68</sup> Cf. Mission d'observation électorale de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo, Elections présidentielles, législatives et provinciales 2006, Déclaration préliminaire du 2 août 2006, [http://www.moeuerdcongo.org/declaration\\_](http://www.moeuerdcongo.org/declaration_)

gens que des règles existent et que la profession de journaliste n'est pas une jungle où tous les coups sont permis. Nonobstant ces éléments positifs, il faut signaler qu'en ce qui concerne l'impact du travail de la HAM sur les médias, l'appréciation diffère du côté des partenaires internationaux et du côté des nationaux. Les premiers sont d'avis que la HAM a joué un rôle réel de recadrage tandis que les seconds pensent plutôt que la HAM a muselé les médias et s'est montrée très partisane.<sup>69</sup>

En dépit de toutes ces critiques, la CEI et la HAM ont été retenues par la Constitution du 18 février 2006 sous la forme respective de Commission électorale nationale indépendante (CENI) et du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC).<sup>70</sup> Certains sont d'avis que leur maintien s'explique du fait de la spécificité de leurs missions qui durent dans le temps et dans l'espace et les considèrent toutes deux comme de véritables supports de la démocratie.<sup>71</sup> Mais il faut dire que le législateur congolais n'entend pas verrouiller leur nombre. L'article 222, alinéa 3 de la Constitution permet en effet au parlement de juger de l'opportunité d'instituer d'autres institutions d'appui à la démocratie. C'est ainsi qu'une proposition de loi organique portant création d'une Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) a été adoptée au Sénat en juillet 2008, ouvrant la voie à un processus de création d'une institution nationale des droits de l'homme.

## Révision constitutionnelle

Contrairement aux constitutions antérieures qui reconnaissaient l'initiative de la révision constitutionnelle uniquement au président de la République, au gouvernement et au parlement, la Constitution du 18 février 2006 introduit une innovation en l'accordant également à une fraction du peuple congolais, soit 100 000 personnes par voie de pétition adressée à l'une des deux Chambres.<sup>72</sup> La révision constitutionnelle peut donc être initiée par un projet du président de la République ou du gouvernement, ou par une proposition de l'une des deux chambres du parlement, ou encore par pétition adressée au parlement par au moins 100 000 citoyens.<sup>73</sup> Cependant, les procédures de révision sont rigides. Le projet, la proposition ou la pétition de révision doit être soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat qui décident, à la majorité absolue de chaque Chambre, de son bien-fondé.<sup>74</sup> La révision ne deviendra définitive que si le projet, la proposition ou la pétition est approuvée par référendum.<sup>75</sup> Toutefois, la Constitution, en son article 218, dispense la soumission au référendum d'un projet, d'une proposition ou d'une pétition de révision lorsque l'Assemblée Nationale et le Sénat réunis en Congrès l'approuvent

---

preliminaire\_du\_2\_aout\_2006.html

<sup>69</sup> Cf. Marie-Soleil Frère, « Médias et élections en République Démocratique du Congo », in *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2006/07, pp.195-196.

<sup>70</sup> Constitution du 18 février 2006, Articles 211 et 212.

<sup>71</sup> « L'essentiel de la future Constitution de la République Démocratique du Congo », *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 5 : 2004/05 - La IIIe République Démocratique du Congo, <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=215>.

<sup>72</sup> Constitution, article 218, al. 1.

<sup>73</sup> Constitution, article 218.

<sup>74</sup> Constitution, article 218, al. 2.

<sup>75</sup> Constitution, article 218, al. 3.

à la majorité des trois cinquièmes des membres qui les composent. Par ailleurs, l'article 220 de la Constitution énumère les matières qui ne peuvent faire l'objet d'aucune modification : « La forme républicaine de l'Etat, le principe du suffrage universel, la forme représentative du Gouvernement, le nombre et la durée des mandats du Président de la République, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle. Est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne ou de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées ».

Une année à peine après la promulgation de la Constitution, une pétition co-signée par 310 députés membres de l'Alliance pour la Majorité Présidentielle (AMP) portant sur la révision des articles 152, 110<sup>76</sup> et 197<sup>77</sup> a été déposée le 5 novembre 2007 au bureau de l'Assemblée nationale. Des débats ont été engagés mais les plus houleux ont été autour de la révision de l'article 152. En effet, l'initiateur de cette révision, le député Tshibangu Kalala, proposait de placer le président de la République à la tête du Conseil supérieur de la magistrature, de réduire le nombre des membres qui composent cet organe, et d'y incorporer des représentants de la société civile.<sup>78</sup> Les magistrats ont trouvé dans cette proposition de révision constitutionnelle un moyen de saper leur indépendance et une violation flagrante de l'article 220 de la constitution.<sup>79</sup> Les députés de l'opposition se sont opposés à cette proposition de révision au motif qu'elle violait le principe de la séparation des pouvoirs.<sup>80</sup> Le débat dépassa les bornes du parlement. La société civile s'en mêla, en publiant notamment une déclaration d'opposition au projet.<sup>81</sup> De façon plus notable, une pétition initiée par trois journalistes recueillit plus de 30 000 signatures de citoyens opposés à la révision constitutionnelle proposée.<sup>82</sup> Finalement, le Chef de l'Etat coupa court au débat en déclarant lors de son discours sur l'état de la nation adressé à l'Assemblée Nationale et au Sénat réunis en congrès le 6 décembre 2007 qu'« en principe, la loi fondamentale d'un pays ne devrait être modifiée qu'en cas d'extrême nécessité, et uniquement dans l'intérêt supérieur de la nation ».<sup>83</sup>

---

<sup>76</sup> La proposition de révision visait à insérer dans la Constitution un article 110 bis qui aurait permis au député nommé ministre dans un gouvernement de reprendre de plein droit son mandat lorsque ses fonctions de ministre prenaient fin.

<sup>77</sup> La proposition de révision tendait à accorder une immunité aux députés provinciaux au même titre que les députés nationaux pendant la durée de leur mandat.

<sup>78</sup> Entretien du Professeur Mampuya Kanunk'a-Tshiabo accordé au Journal « Le Phare », 21 novembre 2007.

<sup>79</sup> *Journal du Citoyen*, Supplément indépendant d'éducation civique, n°107 – semaine du 19 au 25 novembre 2007, p.1.

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> Voir la *Déclaration des organisations de la société civile sur les réformes de la justice et l'initiative pour la révision constitutionnelle en RDC à l'attention des honorables députés et Sénateurs*, à l'issue d'une session de réflexion sur les réalisations en matière de réforme de la justice en RDC pour la promotion et la défense des droits humains tenue au Centre d'accueil protestant de Kinshasa du 28 au 29 septembre 2007, <http://www.afrimap.org/english/images/documents/DECLARATION%20DES%20ORGANISATIONS%20SC.doc>

<sup>82</sup> La pétition fut lancée par 3 journalistes de la chaîne privée de télévision CEBS, Jean Bedel Iyoka, Bijou Ndodji et Jean-Clément Kanku le 18 novembre 2007. Cf. « 30.074 signatures contre la révision de la Constitution », in quotidien *Le Phare* du 20 novembre 2007.

<sup>83</sup> Cf. Discours à la nation du Président de la RDC, Joseph Kabila Kabange, 6 décembre 2007.

## Encadré 1 : Déclaration des organisations de la société civile du 29 septembre 2007 sur les réformes de la justice et l'initiative pour la révision constitutionnelle en RDC (A l'attention des Honorables Députés et Sénateurs)

Les organisations de la Société civile congolaise réunies [...] du 28 au 29 septembre 2007 à l'occasion d'une Session de réflexion sur les réalisations en matière de réforme de la justice en RDC pour la promotion et la défense des droits humains sont hautement préoccupées par le dysfonctionnement du système judiciaire congolais, l'absence d'un organe de gestion du pouvoir judiciaire depuis plus d'une année maintenant et l'initiative de révision de la Constitution de la RDC. En effet, dans l'état actuel de leur fonctionnement, les cours et tribunaux ne peuvent pas remplir leur mission compte tenu de :

- L'insuffisance des magistrats par rapport à la démographie et aux espaces géographiques à couvrir ;
- L'insuffisance de tribunaux ;
- Le manque criant de moyens de communication, de transport, de matériel informatique et bureautique ;
- La non spécialisation des magistrats ;
- La corruption due à la modicité du traitement du personnel judiciaire en général et des magistrats en particulier,
- Le trafic d'influence ; et
- Le manque de personnel qualifié, etc.

Cette situation trouve un début de solution dans le vote de la loi portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature qui existe au parlement depuis 2004 sans être adoptée. Aujourd'hui, plus que jamais, la dynamique pour obtenir des avancées est menacée par une initiative de révision de la constitution qui soulève nombre d'inquiétudes. Cette révision concerne la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature, organe de gestion du pouvoir judiciaire, telle que prévue à l'article 152 de la Constitution. Par cette initiative, l'honorable Tshibangu Kalala propose de placer le Président de la République à la tête du Conseil Supérieur de la magistrature et de réduire le nombre des membres qui composent cet organe. Suite à cela nous exprimons les inquiétudes suivantes :

1. La révision envisagée viole l'esprit de la Constitution qui, dans son exposé de motif, prévoit que le Conseil Supérieur de la Magistrature est géré par des seuls magistrats ;
2. La révision de l'article 152 est une violation de l'article 220 qui interdit toute révision de la Constitution en ce qui concerne le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire ;
3. Réduire le nombre des membres du CSM augmente le risque de manipulation de cet organe ;
4. La révision de la Constitution est inopportune étant donné que la disposition visée (article 152) n'a jamais été mise en l'épreuve de la pratique depuis l'approbation de la Constitution par le peuple par voie de référendum du 18 au 19 décembre 2005 ;
5. Placer le Chef de l'Etat à la tête du CSM est un retour au système de gestion de la deuxième République qui a montré toutes ses limites en nous léguant en plus le chaos actuel auquel le Constituant entend trouver une solution ;

6. La révision de la Constitution va retarder d'avantage le processus de réforme du système judiciaire congolais qui passe notamment par le vote des lois essentielles pour la réforme de la justice prévues aux articles 122 point 7, 152 alinéa 4, 153 alinéa 5, 155 alinéa 5, 156 alinéa 3 et article 169 de la Constitution et l'affectation d'un budget proportionnel aux besoins des cours et tribunaux existants et ceux à mettre en place ; et
7. La révision constitutionnelle trahit la volonté exprimée par le peuple de se doter d'une constitution qui rompt avec un passé récent d'instrumentalisation de la justice par le pouvoir politique.

Pour les motifs ci-avant, les signataires de la présente Déclaration exhortent :

**Les Honorables députés :**

- A ne pas soutenir la révision constitutionnelle initiée par l'honorable Tshibangu Kalala et de voter en toute urgence la loi portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature pour combler le vide institutionnel qui ne fait qu'aggraver le dysfonctionnement de la justice congolaise ;
- A voter un budget qui tienne compte des besoins de la justice afin de permettre à leurs électeurs d'accéder à la justice ;
- D'exiger du gouvernement une politique claire de réforme de la justice en conformité avec les dispositions de la Constitution. Cette politique devra : (1) favoriser l'accès à la justice à tous les citoyens congolais sans distinction aucune ; (2) permettre une gestion rigoureuse de la carrière des magistrats ; (3) assurer une formation continue du personnel judiciaire sur la promotion et la protection des droits humains ; (4) lutter contre les pratiques qui violent les droits humains au sein des institutions judiciaires ; (5) intégrer la lutte contre l'impunité et la corruption à tous les niveaux ; (6) permettre la maximisation des recettes judiciaires.

**Les magistrats :**

1. A respecter la noblesse de leur mission en revendiquant légalement leurs droits aux côtés de tous les autres acteurs qui militent pour l'émergence d'une justice réellement indépendante ;
2. A s'abstenir d'encourager des pratiques observées au sein des palais de justice et qui violent les droits humains, leur éthique et leur déontologie, ce qui entament sérieusement la crédibilité des cours et tribunaux.

**Les bailleurs :**

A se concerter pour soutenir le gouvernement à mettre en place un système judiciaire qui favorise le développement, la promotion et la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens.

**SOURCE :**

<http://www.afrimap.org/english/images/documents/DECLARATION%20DES%20ORGANISATIONS%20SC.doc>

Le 21 septembre 2009, soit deux ans plus tard, après la signature de la pétition des 310 députés membres de l'AMP, *Radio France Internationale* (RFI) annonça que le Président Joseph Kabila aurait créé une commission d'évaluation de la Constitution pouvant aboutir à la révision de trois dispositions constitutionnelles. La première viserait à renoncer à mettre en place les 15 provinces supplémentaires prévues par la Constitution. La deuxième s'intéresserait au mandat présidentiel actuellement fixé à 5 ans et renouvelable une seule fois, et viserait à l'amener à 7 ans avec

possibilité de renouvellement illimité. Enfin, la troisième modification permettrait au président de la République de siéger au Conseil supérieur de la magistrature. Au cours de la plénière du 23 septembre 2009 au Sénat et répondant à une question du sénateur Boniface Balamage, le président du Sénat Léon Kengo wa Dondo a reconnu l'existence d'une telle commission qui travaillait jusqu'alors en catimini. Selon *Radio Okapi*, la commission serait constituée d'une dizaine de membres délégués par la présidence de la République, la primature, l'Assemblée nationale, le Sénat et la Cour suprême de justice.<sup>84</sup> Le débat a gagné l'Assemblée nationale lors de la plénière du 25 septembre 2009 si bien qu'elle a décidé de faire figurer dans le projet de calendrier des travaux de la session de septembre 2009 un point sur la révision de la Constitution.<sup>85</sup> Dans un communiqué le 26 septembre 2009, l'opposition de la province du Katanga a condamné la mise sur pied par le président de la République de ladite commission tout en exhortant les députés nationaux et sénateurs de l'opposition à s'opposer à la tentative de révision de la constitution que la commission visait.<sup>86</sup> De son côté, le ministre de la Communication et des médias, Lambert Mende Omalanga, a déclaré lors le 28 septembre 2009 que « le principe de la révision était légal puisque constitutionnel et qu'il fallait arrêter de le dramatiser », et que « dans la phase de cogitation actuelle des experts » qui, d'après lui ne concernait que les dispositions relatives au nombre des provinces et des entités territoriales décentralisées, les institutions de la République n'était nullement engagées.<sup>87</sup> Affirmation qui contredit évidemment celle du Président du Sénat. Quelles que soient les matières à réviser, il est certains que les dispositions qui portent sur le nombre et la durée des mandats du Président de la République et l'indépendance du pouvoir judiciaire ne pourront pas faire l'objet de révision et cela du fait qu'elles font l'objet d'un verrouillage systématique de la part du législateur.<sup>88</sup> Procéder à leur révision constituerait une violation flagrante de la Constitution et une tentative de confiscation du pouvoir au peuple.

Dans son discours sur l'Etat de la nation prononcé devant le Parlement réuni en Congrès le 8 décembre 2009, le président de la République est revenu sur la question de la révision constitutionnelle. Il a estimé qu'il convenait de procéder à une révision constitutionnelle suite à la difficulté de procéder à la mise en œuvre, dans les délais prévus, de la décentralisation et du découpage du territoire national en 26 provinces. A cela s'ajoute également le double impératif de garantir la viabilité de toutes ces provinces au regard de la modicité des ressources disponibles et de consolider au préalable l'autorité de l'Etat à peine rétablie.<sup>89</sup>

<sup>84</sup> « RDC : une commission de révision de la Constitution, Kengo wa Dondo confirme », in [www.radiookapi.net](http://www.radiookapi.net) du 23 septembre 2009, (consulté le 4 octobre 2009).

<sup>85</sup> « Révision de la Constitution : le sujet rebondit à l'Assemblée nationale », in [www.radiookapi.net](http://www.radiookapi.net) du 26 septembre 2009 (consulté le 4 octobre 2009) ; Voir aussi « Enquêtes parlementaires: la tête de Muzito de nouveau recherchée! », in *La Prospérité*, 28 septembre 2009

<sup>86</sup> « Lubumbashi : éventuelle révision de la Constitution, l'opposition institutionnelle pas d'accord », *Radio Okapi*, 27 septembre 2009.

<sup>87</sup> Louis-Paul Eyenga Sana, « Révision constitutionnelle : les précisions de Lambert Mende », in *Le Potentiel*, 29 septembre 2009.

<sup>88</sup> Constitution du 18 février 2006, article 220.

<sup>89</sup> Voir le Discours du Président de la République sur l'Etat de la Nation, mardi, 08 décembre 2009.

### **c. Recommandations**

Le parlement devrait mandater la Commission permanente de réforme du droit congolais de procéder à un inventaire exhaustif des lois qui nécessitent d'être révisées afin de les rendre conformes à la Constitution du 18 février 2006 ;

Le gouvernement devrait considérer comme prioritaire la ratification de la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la bonne gouvernance, ainsi que d'autres textes visant à assurer une participation plus grande et plus effective des citoyens aux affaires publiques ; et

Le gouvernement et le parlement doivent s'abstenir d'engager des révisions constitutionnelles qui violeraient les dispositions intangibles de la Constitution du 18 février 2006. Toute procédure de révision doit, à cet effet, être établie dans les règles de transparence et assurer une participation la plus large possible des citoyens.

# 2

## Egalité des citoyens en R.D. Congo

La question de savoir quels individus et groupes ethniques appartiennent ou pas à la nation congolaise est l'une des questions les plus contentieuses de l'histoire politique de la RDC. Les difficultés des gouvernements successifs à gérer la très grande diversité ethnique de la RDC a négativement affecté la possibilité des groupes entiers et des individus membres de ces groupes à participer en citoyens égaux aux affaires publiques tant au niveau national que local. Des raisons de convenance politique et parfois la volonté d'exclure des personnes et groupes de la vie politique ont dicté des réponses incomplètes et inujstes à la question de la nationalité congolaise, surtout pour les personnes parlant Kinyarwanda dans les deux Kivu. Des lois discriminatoires ont succédé à des lois scélérates et le cercle vicieux a transformé ce qui n'était longtemps qu'une question de difficile cohabitation interethnique localisée en une affaire nationale affectant directement les fondements de la nation et les principes de la démocratie participative. L'irruption de la nationalité comme l'une des questions importante de gouvernance politique au niveau national a connu sa manifestation la plus douloureuse dans les conflits violents que la RDC a connus à partir de 1996. Quelques progrès notables ont été enregistrés avec l'adoption d'une loi en 2006 sur la nationalité congolaise qui contient des dispositions plus équitables que dans les lois précédentes. Ces dispositions demeurent néanmoins largement lettre morte en l'absence des mesures d'application. Des progrès ont également été notés au plan législatif en matière de lutte contre les discriminations à l'égard des femmes. Cependant, de nombreuses lois discriminatoires demeurent et requièrent un effort de mise en conformité à la constitution et aux normes internationales acceptées par la RDC.

## A. Parcours tortueux du droit à la nationalité<sup>90</sup>

Avec une population estimée à environ 60 millions d'habitants<sup>91</sup> et plus de 500 groupes ethniques, la RDC est parmi les pays d'Afrique qui présentent la plus grande diversité de population. La plupart des groupes composant la population congolaise sont des démembrements de groupes plus larges établis sur une aire géographique qui s'étend au-delà des frontières de la RDC. La population comprend également une bonne partie des descendants des migrants de la période coloniale ainsi que des personnes issues de l'intégration ou du rapatriement pacifiques de centaines de milliers de réfugiés qui ont afflué des pays voisins depuis 1960 et appartenant parfois aux mêmes groupes ethniques existant en RDC. En grande partie à cause de ces complexités, la question de savoir quelles communautés ou personnes doivent être considérées comme ayant formé ce qui est devenu la nation congolaise constitue l'une des questions de gouvernance les plus débattues depuis l'indépendance. Les réponses hésitantes et partielles à cette question ont souvent menacé le fondement existentiel de la nation congolaise lorsqu'elles ont provoqué des réactions violentes avec des conséquences négatives pour la paix et la sécurité.

### Immigrations successives et critères flottants de naturalisation

Le fait de baser la citoyenneté congolaise sur le principe du *jus sanguinis* (c'est-à-dire le 'droit du sang' ou nationalité par filiation) a jeté des centaines de milliers de personnes qui n'ont jamais vécu dans un autre pays dans l'incertitude sur leurs droits et leur statut juridique, et cette incertitude a servi à plusieurs reprises de justification ou de prétexte pour prendre les armes. En particulier, le statut litigieux des populations parlant kinyarwanda dans les provinces du Nord et du Sud Kivu est au cœur des conflits qui ravagent la région depuis le début des années 1990. La question de savoir qui sont originaires du Congo et quand ces personnes sont arrivées et se sont établies sur le territoire national figurait en bonne place parmi les causes lointaines ou directes des deux conflits armés qui se sont déroulées au Congo de 1996 à 1997 et de 1998 à 2003. Au gré des opinions politiques dominantes, des lois successives ont fixé la « date de départ » de la nationalité – c'est-à-dire la date à laquelle la nationalité congolaise d'origine devrait être considérée comme s'étant cristallisée – à différentes dates, notamment 1885, 1908, 1950 et 1960. Les discussions sur la question de savoir quelles personnes doivent être considérées comme des Congolais *autochtones* et sur la date de leur arrivée en sont venues à dominer le discours sur le règlement des différents conflits, liant les litiges locaux sur les ressources (notamment les litiges fonciers) aux guerres nationales et régionales.

Dans le Nord et le Sud Kivu, qui comptent parmi les provinces les plus troublées de ces 15 dernières années, les groupes ethniques majoritaires sont les « autochtones », les Nande (Nord Kivu), les Bashi et les Barega (Sud Kivu), avec des minorités importantes composées d'autres « autochtones », notamment des groupes de Pygmées – et de nombreux groupes parlant

---

<sup>90</sup> Ce chapitre est très largement inspiré de l'ouvrage de Bronwen Manby, *Les luttes pour la nationalité en Afrique*, dont il reproduit des extraits entiers avec seulement de très légères modifications. La version française de l'ouvrage est sous presse. Sa version anglaise, *Struggles for citizenship in Africa*, est disponible sur le site d'AfriMAP à l'adresse <http://www.afriMAP.org/english/images/report/Struggles-for-Citizenship-Ch1-print.pdf>.

<sup>91</sup> Division de la Population du Département des Affaires économiques et sociales (AES) du Secrétariat des Nations Unies, *World Population Prospects: The 2006 Revision* ; et *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, 2007.

kinyarwanda, la langue parlée au Rwanda. Désignées d'une manière générale sous le nom de Banyarwanda, ces populations sont principalement des Hutu, avec une minorité Tutsi. C'est leur statut qui a été et qui est toujours le plus contesté dans ce conflit. Si les Tutsi sont traditionnellement considérés comme des populations pastorales, et les Hutu et les groupes « autochtones » des cultivateurs, la plupart des groupes ont toujours élevé du bétail lorsqu'ils étaient en mesure de le faire. Comme dans de nombreuses régions d'Afrique, les conflits sur la propriété et l'utilisation de la terre, aussi bien entre cultivateurs qu'entre populations pastorales et cultivateurs, ont souvent été l'élément qui a déclenché un conflit de plus grande ampleur.

Les origines des Banyarwanda de RDC sont diverses et font l'objet de controverses. Certains Congolais avancent qu'en fait, il n'y a pas de Banyarwanda autochtones au Congo. Toutefois, certaines zones du territoire qui constitue maintenant la RDC étaient sous l'autorité d'un souverain rwandais et déjà occupées par des populations parlant rwandais avant la colonisation. Leurs habitants devinrent *de facto* citoyens congolais en février 1885, avec la reconnaissance de l'EIC, l'Etat « Indépendant » du Congo du roi des Belges Léopold II par la Conférence de Berlin. En 1908, l'EIC a été confisqué par le gouvernement belge pour devenir une colonie de l'Etat belge. Dans un accord datant de 1910 conclu entre l'Allemagne, la Belgique et la Grande-Bretagne, de nouvelles frontières furent établies, cédant certaines parties de ce qui avait autrefois constitué l'EIC à la colonie allemande du Rwanda et d'autres parties à la colonie britannique d'Ouganda. Après la première guerre mondiale, les colonies allemandes du Rwanda et du Burundi (dont les langues et la composition ethnique sont proches de celles du Rwanda) furent données aux Belges par la Ligue des Nations en 1922 et, en 1925, la Belgique les annexa au Congo belge sous le nom de Rwanda-Urundi. L'administration coloniale belge mit alors en place une politique de transplantations organisées de dizaines de milliers de Banyarwanda, Hutu et Tutsi, depuis les régions déjà surpeuplées et sujettes à la famine du Rwanda et du Burundi vers des zones de ce qui est actuellement le Nord Kivu (plus particulièrement Masisi). Ces « transplantés » constituaient une source de main-d'œuvre (souvent forcée) pour les plantations agricoles et les mines créées par les autorités coloniales. Beaucoup d'autres émigrèrent sans faire partie de ce programme.

L'un des sous-groupes de Banyarwanda qui se trouve aujourd'hui en RDC est constitué essentiellement de descendants des populations pastorales Tutsi qui ont migré dans cette zone autour de Mulenge, dans ce qui est actuellement la province du Sud Kivu, en provenance du Rwanda, du Burundi et de la Tanzanie, essentiellement aux 18<sup>ème</sup> et 19<sup>ème</sup> siècles, voire même avant pour certains. A partir du milieu des années 1970, ce groupe a commencé à utiliser l'expression « Banyamulenge » (gens de Mulenge) pour se désigner, ce qui traduisait un effort délibéré de leurs chefs d'affirmer une identité séparée des autres groupes ethniques du Sud Kivu dans la bataille pour accroître leur influence dans les politiques provinciales et nationales – et pour se distinguer des autres Banyarwanda arrivés plus récemment. A partir du milieu des années 1990, l'expression Banyamulenge a souvent été utilisée pour signifier « Tutsi congolais » en général.

Depuis l'indépendance, les provinces du Kivu ont également absorbé d'autres migrants économiques banyarwanda, ainsi que des réfugiés fuyant les violences au Rwanda et au Burundi. En 1959, des milliers de Tutsi ont fui vers le Congo au moment du soulèvement hutu

contre la domination tutsi longtemps appuyée par les Belges au Rwanda. Davantage de réfugiés arrivèrent ensuite au cours des violences successives.<sup>92</sup>

## Réponses législatives partielles et inadéquates

La première loi à régir la nationalité au Congo a été le décret du 27 décembre 1892, qui accordait la nationalité congolaise à “tout enfant né au Congo de parents congolais”. A partir de 1908, date de la transformation de l’Etat Indépendant du Congo en Congo belge, la nationalité congolaise a été supprimée et les Congolais devinrent des sujets belges – bien que privés des droits civils et politiques accordés aux résidents blancs de la colonie.

Le statut des populations de l’est du Congo parlant Kinyarwanda faisait déjà l’objet de controverses pendant la période précédant l’indépendance du Congo en 1960. La « Table Ronde de Bruxelles » de 1960, au cours de laquelle dirigeants belges et nationalistes congolais ont négocié les conditions de l’indépendance, s’est déroulée seulement quelques mois après l’afflux massif de réfugiés tutsi lors des violences précédant l’indépendance au Rwanda. Le statut de ces réfugiés et des transplantés des décennies précédentes a été une question essentielle dans la lutte pour le pouvoir à l’approche de l’indépendance, chaque parti cherchant à coopter les nouveaux venus pour accroître sa base de pouvoir ethnique. Il y eut une forte résistance à tout octroi de la citoyenneté aux immigrants rwandophones, dont l’arrivée avait modifié les calculs ethniques au sein des acteurs politiques. C’est ainsi que la résolution n 2 de la Table Ronde stipulait que seuls ceux qui étaient citoyens en vertu des lois en vigueur – à savoir le décret de 1882 sur la nationalité – pourraient voter et se présenter aux élections de 1960. Les transplantés et les réfugiés avaient l’autorisation de voter, mais pas de briguer un poste.

Contrairement à la Loi fondamentale de mai 1960 qui était restée silencieuse sur la question de la nationalité, la Constitution de Luluabourg de 1964 fut la première à contenir des dispositions sur la nationalité congolaise. En vertu de son article 6, était déclarée « congolaise, à compter du 30 juin 1960, toute personne dont les ancêtres étaient ou avaient été membre ou fait partie d’une tribu installée au Congo avant le 18 octobre 1908 », date de la création du Congo belge. Cette disposition a été confirmée par le décret-loi sur la nationalité du 18 septembre 1965. Les Banyarwanda (entre autres) qui avaient migré au Congo après 1908 n’étaient donc pas citoyens du nouveau pays – ce qui jetait dans l’apatridie ceux d’entre eux qui n’avaient pas la possibilité de retourner dans leur pays d’origine. La présence de certains individus rwandophones sur le territoire congolais avant 1908 n’a pas été un argument suffisant pour entraîner la possibilité pour tous les rwandophones de réclamer la nationalité congolaise.

Dans les années qui ont suivi l’indépendance, il y a eu des flambées de violence dans l’est du Congo et dans d’autres régions, les structures politiques et la cohérence du fragile nouvel Etat étant soumises à des tensions immédiates. Les provinces du Katanga et du Kasai, dans le sud du pays, ont connu des luttes sécessionnistes. Une période d’instabilité nationale et de guerre civile s’est installée jusqu’au coup d’Etat de Joseph-Désiré Mobutu en 1965. C’est au cours de cette période que dans le Nord Kivu, des politiciens des groupes ethniques « autochtones »

---

<sup>92</sup> Au début des années 1960 et en 1973 du Rwanda, en 1972 et 1978 du Burundi, au début des années 1990 du Rwanda et du Burundi, avant l’afflux massif des centaines de milliers de personnes suite au génocide au Rwanda en avril 1994 – d’abord des Tutsi jusqu’à la fin du génocide en juillet 1994, ensuite des Hutu à partir de cette date.

mobilisèrent des partisans en désignant comme étrangers même les Banyarwanda qui pouvaient montrer que leurs ancêtres étaient venus du côté congolais des frontières nationales avant 1908. De 1963 à 1965, des combats connus sous le nom de « guerre de kanyarwanda » ont fait rage dans Nord Kivu, opposant les Banyarwanda (tutsi et hutu) aux autochtones nande, hunde et nyanga, chaque groupe créant des agitations pour revendiquer des provinces et des districts autonomes qu'il contrôlerait. Fait qui n'est pas sans signification, la guerre de kanyarwanda a eu comme épiscentre Masisi, où il y avait le plus grand nombre de Banyarwanda *transplantés*.

En 1967, une nouvelle constitution fut adoptée, qui maintenait les règles sur la nationalité de la constitution de 1964 dans les dispositions que les révisions de 1974 et 1978 n'ont pas affectées. Toutefois, sous l'influence de Barthélémy Bisengimana, un Tutsi du Nord Kivu nommé par le président Mobutu au poste de directeur du bureau du président, et par conséquent une personne dotée de larges pouvoirs au sein du gouvernement, des lois favorisant la position des Banyarwanda furent adoptées. Tout d'abord, une ordonnance-loi a été adoptée en 1971, traitant précisément les cas des personnes originaires du Rwanda et du Burundi et stipulant que si elles étaient arrivées au Congo avant le 30 juin 1960, elles avaient la nationalité congolaise.<sup>93</sup> En 1972, une loi générale sur la nationalité promulguée peu après le changement de nom du pays en Zaïre avançait cette date de dix ans, stipulant que les personnes originaires du Rwanda et du Burundi qui étaient résidentes au 1er janvier 1950 se voyaient octroyer la nationalité zaïroise à dater de l'indépendance en 1960.<sup>94</sup> Ces lois hautement controversées visaient ainsi à donner la citoyenneté par filiation aux Banyarwanda qui étaient arrivés dans le pays après 1908 – en l'absence de tout amendement constitutionnel dans ce sens. Dans le même temps, Bisengimana favorisait son groupe ethnique à travers les nominations officielles, tandis qu'une loi foncière également controversée était adoptée en 1973 et utilisée au profit des élites tutsi : la plupart des plantations de l'époque coloniale situées dans les Kivu finirent dans des mains banyarwanda au cours de cette période.<sup>95</sup> C'est pendant cette période que la question du statut des Banyarwanda en général, et des Tutsi en particulier, est passée de simple préoccupation régionale à une question d'ampleur nationale.

Lorsque Bisengimana tomba en disgrâce en 1977, la question de la nationalité fut immédiatement remise sur la table. En 1981, un nouveau code de la nationalité a été adopté par le parlement zaïrois, annulant les changements intervenus dans les années 1970, instaurant les règles les plus exclusives jamais mises en œuvre et enlevant en fait la nationalité à une large portion de la population banyarwanda. En vertu de la loi N°2 du 29 juin 1981, la nationalité était octroyée uniquement à « toute personne dont l'un des ancêtres était membre d'une des tribus installées sur le territoire de la République du Zaïre, tel que défini par ses frontières au 1er août 1885 », date à laquelle les frontières de l'Etat Indépendant du Congo furent officiellement reconnues. La date de référence à laquelle un groupe ethnique pouvait arguer du fait d'être « autochtone » n'avait

---

<sup>93</sup> Ordonnance-loi no.71-020 du 26 mars 1971 relative à l'acquisition de la nationalité congolaise par les personnes originaires du Rwanda-Urundi établies au Congo au 30 juin 1960.

<sup>94</sup> Loi no.72-002 du 5 janvier 1972 relative à la nationalité zaïroise.

<sup>95</sup> La *Loi foncière* de 1973 – qui est toujours en vigueur – a nettement accru le contrôle de l'Etat sur les terres et a ainsi permis l'attribution de terres à des individus pour des raisons politiques.

jamais été aussi reculée dans le temps. En application de cette loi, l'ordonnance n°061 de 1982 supprimait également les certificats de nationalité délivrés en vertu de la loi de 1972, faisant de ces personnes des apatrides, sauf si elles demandaient la naturalisation.

Bien que certains des Banyarwanda soient en mesure de retracer l'arrivée de leurs ancêtres à une date antérieure à 1885, la preuve était difficile à apporter et dans la pratique, ils furent traités comme des personnes privées de nationalité : ils ne purent participer aux élections locales dans les années 1980 et beaucoup furent expulsés.<sup>96</sup> Toutefois, dans le même temps, une élite banyarwanda conservait des richesses et des terres amassées au cours des années 1970 par favoritisme, une domination économique qui continuait à alimenter le ressentiment que suscitait leur position.

Au début des années 1990, le régime de Joseph-Désire Mobutu faiblit sous la pression internationale et l'arrêt de l'appui des Etats-Unis à son gouvernement et il fut obligé d'accepter la création d'une « conférence nationale souveraine » pour discuter des futures structures de gouvernement de ce qui était encore le Zaïre. La perspective d'élections et de nouveaux arrangements politiques encourageait la mobilisation ethnique pour contrôler l'espace politique, faisant appel aux sentiments autochtones lorsque cela pouvait s'avérer utile, ou se livrant simplement à des tractations politiques lorsque cela ne l'était pas : on assista à des formations et des dissolutions d'alliances en fonction des politiques locales. En 1991, un recensement de la population destiné à identifier et enregistrer les citoyens avant les élections anticipées contribua à raviver les tensions, car la puissance électorale des Banyarwanda, s'ils étaient reconnus en tant que nationaux, aurait un impact significatif sur les résultats des élections. Enfin, les Banyarwanda furent largement exclus de la conférence nationale souveraine elle-même, car le président Mobutu décida que les délégués ne devaient représenter que les provinces où ils pouvaient être considérés comme « autochtones » ; cette stipulation affectait également d'autres groupes ethniques à cheval sur plusieurs provinces à l'intérieur des frontières du Zaïre. Une sous-commission de la conférence nationale a adopté un rapport proposant quatre catégories de Banyarwanda – les autochtones (antérieurs à 1885), les transplantés, les réfugiés et les clandestins (immigrants sans papiers) – seule la première catégorie ayant droit à la nationalité d'origine.

Alors que ces débats avaient lieu à Kinshasa, les politiques du Rwanda et du Burundi avaient également des effets négatifs sur la situation dans l'Est. Le Front patriotique rwandais (FPR) basé en Ouganda démarra sa campagne militaire de déstabilisation du gouvernement rwandais en 1990 et s'organisa en recrutant également au sein des Tutsi congolais. Pendant ce temps, le gouvernement rwandais créa des liens avec des groupes hutus dans les provinces de l'est du Congo, leur apportant son appui. En octobre 1993, un coup d'état dirigé par les Tutsi au Burundi entraîna des massacres et la fuite de milliers de réfugiés hutus qui traversèrent les frontières.

En mars 1993, la situation déjà tendue explosa avec violence dans le Nord Kivu. L'arithmétique électorale, ajoutée aux tensions concernant l'utilisation des terres, avait entraîné une coalition de groupes « autochtones » (dirigés par le groupe le plus important, les Nande), et des Tutsi contre

---

<sup>96</sup> L'Ouganda déplaça également un grand nombre de Banyarwanda au début des années 1980, y compris environ 40 000 personnes qui demandaient la nationalité ougandaise et 31 000 personnes enregistrées comme réfugiées auprès du HCR, obligeant la plupart d'entre elles à chercher refuge au Rwanda. Voir Bonaventure Rutinwa, «The end of asylum? The changing nature of refugee policies in Africa», *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 21, Nos. 1 et 2, avril 2002, p.6.

les Hutu, plus particulièrement à Masisi, où les Hutu sont majoritaires. La « guerre de Masisi », au cours de laquelle les autorités provinciales encouragèrent des attaques contre des Hutu dans la région, marqua le début du « nettoyage ethnique » qui s'est poursuivi jusqu'à ce jour, avec des communautés autrefois mixtes qui devinrent exclusivement Hutu, Nande, Hunde, Nyanga, Tutsi, etc. Dans certaines zones, les Tutsi combattirent dans les rangs du groupe d'un général banyarwanda ; dans d'autres, les Hutu attaquèrent les Tutsi, tandis qu'ailleurs ils restèrent en dehors du conflit local.

Les hostilités avaient à peine commencé à marquer le pas sous les efforts de négociations de paix lorsque, en avril 1994, la guerre civile rwandaise et le génocide se répandirent au Zaïre. Les extrémistes Hutu rwandais assassinèrent près d'un million de Tutsi et d'opposants Hutu, au cours d'une campagne de violence organisée par le gouvernement alors que les négociations pour mettre un terme à une rébellion tutsi semblaient aboutir. Ce furent tout d'abord des Tutsi rwandais, puis, après les succès militaires du mouvement rebelle Front patriotique rwandais (FPR) dominé par les Tutsi, des centaines de milliers de Hutu, comptant parmi eux aussi bien des civils innocents que des responsables du génocide, qui fuirent en passant la frontière. Ils furent alors placés dans des camps de réfugiés essentiellement situés au sein de communautés hutu, ce qui n'a fait que rendre encore plus floue la distinction entre Hutu congolais et Hutu rwandais et eut pour conséquence de potentiellement chambouler radicalement le calcul ethnique des politiques régionales.

Les milices Hutu ont continué à exercer des violences contre les Tutsi zaïrois après avoir traversé la frontière et les divisions entre Tutsi et Hutu zaïrois se sont transformées en violence ouverte. Dans certains cas, les milices hunde, nande et nyanga se sont jointes aux milices *interahamwe* hutu ayant perpétré le génocide rwandais pour attaquer les Banyarwanda tutsi ; ailleurs, des milices hutu attaquèrent les groupes « autochtones ». Quant aux forces du gouvernement zaïrois, soit elles restèrent passives, soit elles aidèrent activement les milices hutu dans les violences commises sur les Tutsi, notamment en leur fournissant des armes ; mais d'autres commentaires officiels appuyèrent les groupes « autochtones » dans les efforts déployés pour expulser tous les Banyarwanda. Plusieurs dizaines de milliers de Tutsi se déplacèrent du Congo au Rwanda fin 1994 et en 1995.

Le 28 avril 1995, le parlement de transition adopta une « résolution sur la nationalité » qui décrivait tous les Banyarwanda comme des étrangers « qui avaient acquis la nationalité zaïroise de manière frauduleuse ». Cette résolution comprenait une liste de personnes à arrêter et expulser, l'annulation de toute vente ou de tout transfert de biens, le remplacement des gouverneurs et des commandants en place par de nouveaux fonctionnaires et le bannissement des Tutsi de tous les postes administratifs et autres.<sup>97</sup>

Dans le Sud Kivu, le commissaire du district d'Uvira ordonna en septembre 1995 un inventaire de tous les biens et toutes les terres appartenant aux Banyamulenge. Les expulsions de Banyamulenge du Sud Kivu de leurs maisons devinrent courantes, de même que les déporta-

---

<sup>97</sup> HCR-PT, 'Résolution sur la nationalité', Kinshasa, 28 April 1995, cité in Stephen Jackson, 'Of doubtful nationality': Political Manipulation of Citizenship in the D.R.C.', *Citizenship Studies*, Vol. 11, No. 5, novembre 2007, pp.481-500. Voir également 'Briefing on the conflict in South Kivu', IRIN, 10 juillet 1996.

tions, principalement au Rwanda et au Burundi, atteignant un pic en 1996. Les Banyamulenge reçurent des ultimatums pour quitter le pays et des slogans en faveur du nettoyage ethnique apparurent : « *Opération rendre les Rwandais au Rwanda* » ; *'Bukavu et Uvira villes propres'*.<sup>98</sup> Début septembre, des milices ethniques « autochtones » appuyées par des militaires du gouvernement commencèrent à attaquer des villages Banyamulenge, commettant assassinats et viols et chassant les survivants. Le 8 octobre 1996, le vice-gouverneur du Sud Kivu décréta que tous les Banyamulenge devaient s'installer dans des camps provisoires dans un délai d'une semaine. Le 31 octobre 1996, le Haut Conseil de la République-Parlement de transition (HCR-PT) annonça l'expulsion des ressortissants rwandais, burundi et ougandais. Un grand nombre de demandeurs banyamulenge furent arrêtés et de nombreux rapports signalèrent des exécutions et des disparitions. Les violences contre les Tutsi s'aggravèrent dans l'est du pays, provoquant un afflux de réfugiés qui passèrent la frontière ; beaucoup eurent leurs cartes d'identité zaïroise confisquées et détruites par les gardes à la frontière.

Ripostant à ces attaques physiques et rhétoriques sur leur présence au Congo, à partir de septembre 1996, les Banyamulenge du Sud Kivu s'organisèrent et s'armèrent tant pour se révolter contre le gouvernement central que pour se défendre contre les milices qui opéraient désormais sur leur territoire. Mi-octobre, quatre groupes (parmi lesquels se trouvaient des Banyamulenge et d'autres groupes) se réunirent pour former l'Alliance des Forces démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre (ADFL). Ce fut le catalyseur d'une guerre régionale dans laquelle les rebelles de l'ADFL, sous la direction de Laurent-Désiré Kabila, furent soutenus par le Rwanda et l'Ouganda (et plus tard par l'Angola), dont les troupes traversèrent la frontière pour pénétrer au Zaïre fin 1996. Le gouvernement rwandais indiqua qu'il tentait d'éliminer les milices organisées hutu qui faisaient toujours des incursions au Rwanda à partir des camps de réfugiés situés en territoire zaïrois, alors que les Congolais estimaient dans l'ensemble que cet argument n'était qu'un simple prétexte utilisé par le Rwanda pour violer la souveraineté territoriale du Congo et piller ses ressources. Fin 1996, une grande partie des réfugiés hutus avaient été ramenés au Rwanda ; les soldats de l'ADFL s'étaient rendus coupables de massacres systématiques à grande échelle au cours de ce processus. Les rebelles finirent par évincer le président Mobutu du pouvoir en mai 1997 et installer Kabila à sa place.

Le soutien dont bénéficiait Kabila au sein des Banyamulenge a réellement pris fin en août 1998, lorsqu'il prit la décision d'expulser les contingents rwandais et ougandais de son armée. Une nouvelle guerre impliquant les Banyamulenge éclata dans l'est du pays, dans laquelle le Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Goma (RCD-Goma), avec le soutien actif du Rwanda, a indiqué qu'il soutenait la cause des Tutsi congolais. Au titre des objectifs du RCD-Goma dans cette guerre (et dans les négociations qui y ont mis fin) on peut citer la création d'un territoire administratif à Minembwe dans lequel les Banyamulenge seraient majoritaires. Le Rwanda lui-même envoya à nouveau des troupes traverser la frontière, justifiant encore une fois sa présence en RDC au nom de l'auto-défense, dans le cadre d'un effort pour protéger les com-

---

<sup>98</sup> 'Opération rendre les Rwandais au Rwanda'; 'Bukavu et Uvira villes propres', tirées de la Déclaration de la communauté banyamulenge à la conférence sur la paix, la sécurité et le développement au Nord et au Sud Kivu, janvier 2008.

munautés Banyamulenge. Kabila a également armé les milices « Mai-Mai » et hutu congolaises en réaction à la fourniture d'armes au RCD-Goma par l'armée rwandaise.<sup>99</sup>

Pour les Tutsi de l'est du Congo, y compris les Banyamulenge, ces événements eurent pour conséquence que, quelle que soit la réalité pour chaque individu, le gouvernement zaïrois/ congolais et la majeure partie de la population les prenaient désormais pour des partisans des envahisseurs rwandais et des groupes armés soutenus par les Rwandais. Le fait que les réfugiés banyarwanda se réfugient souvent au Rwanda ou au Burundi pour se mettre à l'abri semblait confirmer les points de vue des théoriciens de la conspiration, selon lesquels leurs vraies loyautés se trouvaient de l'autre côté de la frontière. L'extraction illégale de ressources congolaises par des intérêts étrangers – que ce soit le Rwanda, l'Ouganda ou des pays plus éloignés – accrut le sentiment général de ressentiment face à l'implication « non-autochtone » dans la région. Des pamphlets haineux se multiplièrent, dénonçant les envahisseurs banyarwandas et leurs marionnettes, accusés de vouloir imposer une domination tutsi en Afrique centrale.<sup>100</sup> En 1998, les discours de haine devinrent particulièrement virulents : parmi certaines autres déclarations officielles, le ministre des Affaires étrangères Abdulaiye Yerodia Ndombasi affirma publiquement que les Tutsis étaient « de la vermine » digne « d'être exterminée », ce qui aurait directement conduit au massacre de plusieurs centaines de Tutsis.<sup>101</sup>

Après l'assassinat de Laurent-Désiré Kabila en janvier 2001, son fils Joseph prit le pouvoir. Joseph Kabila prit rapidement des dispositions pour mettre fin à la guerre et des pourparlers de paix se déroulèrent à Lusaka, en Zambie, et à Sun City, en Afrique du Sud, aboutissant à un « accord global et inclusif sur la transition en RDC », signé le 17 décembre 2002. Un gouvernement de transition a été formé en 2003 et des élections ont eu lieu en 2006. La constitution de transition négociée à Sun City a établi, ce qui constituait un élément essentiel de l'effort pour trouver une solution permanente à la discrimination qui avait contribué aux récentes guerres, que « Tous les groupes ethniques et nationalités dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo à l'indépendance doivent bénéficier de l'égalité des droits et de la protection aux termes de la loi en tant que citoyens ».<sup>102</sup>

Toutefois, les violences se sont poursuivies entre les populations banyarwanda et les groupes « autochtones » dans les provinces du Nord et du Sud Kivu, et entre les Forces armées de RDC

---

<sup>99</sup> Début 2002, le commandant Patrick Mazunzu du RCD-Goma rejeta l'autorité du mouvement rebelle et de nombreux partisans le suivirent, ce qui entraîna une division continue au sein de la communauté banyamulenge. Les troupes du RCD-Goma essayèrent en vain de supprimer le groupe de Masunzu. Les soldats du gouvernement rwandais se mirent alors à attaquer les Banyamulenge, peuple dont la sécurité avait autrefois servi de prétexte à la présence de l'armée rwandaise au Congo. Voir Human Rights Watch, *World Report 2003: Democratic Republic of Congo*, New York, 2003.

<sup>100</sup> Ce qu'on a appelé "l'hypothèse hamitique" de l'époque coloniale, aujourd'hui contestée, selon laquelle des envahisseurs « nilotiques », des pasteurs, auraient dépossédé les cultivateurs bantu dans presque tout l'Afrique de l'Est et l'Afrique centrale, a encore beaucoup de crédit dans le discours actuel sur la différence, malgré l'absence de preuve pour l'étayer.

<sup>101</sup> En Belgique, un mandat d'arrêt international à l'encontre de Yerodia fut délivré en 2000 par un juge d'instruction en raison de ces déclarations, l'accusant de violations des Conventions de Genève et de crimes contre l'humanité (en 2002, la Cour internationale de Justice a décrété que la Belgique avait violé le droit international en délivrant un mandat contre un ministre en exercice). Voir Pieter H.F. Bekker, 'World Court Orders Belgium to Cancel an Arrest Warrant Issued Against the Congolese Foreign Minister', *ASIL Insights*, février 2002.

<sup>102</sup> Constitution de la Transition, 5 avril 2003, article 14.

censées être nouvellement intégrées et les dissidents, qui refusaient d'accepter le règlement et rejetaient le contrôle du gouvernement sur les parties septentrionales de la RDC.<sup>103</sup> En 2004, des milliers d'immigrants venus du Rwanda ont traversé la frontière pour se rendre en RDC, avec l'appui militaire du Rwanda, et ont défriché des terres pour les cultiver dans le parc national de Virunga, un site classé au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO. Même si le gouvernement rwandais a prétendu que cette opération était défensive, des rapports ont suggéré que des hommes d'affaires rwandais influents avaient l'intention de récolter des bénéfices financiers des nouvelles terres agricoles.<sup>104</sup>

En novembre 2004, une nouvelle loi sur la citoyenneté a été adoptée, à l'issue d'un débat houleux qui s'est déroulé au Parlement de transition, et qui fixait à nouveau la date de référence pour la nationalité à 1960, comme dans le décret de 1971. Mais cette loi fonde toujours la nationalité congolaise sur l'appartenance ethnique plutôt que sur la naissance, la résidence ou d'autres critères objectifs, octroyant la nationalité par filiation à « toute personne appartenant aux groupes ethniques et nationalités dont les personnes et le territoire constituaient ce qui devenu à l'indépendance le Congo (actuellement la République démocratique du Congo) ». <sup>105</sup> Cette description ne comprend pas de plus ample indication sur les groupes ethniques.<sup>106</sup>

Parallèlement, la loi n°04/028 du 24 décembre 2004 sur l'enrolement électoral permettait à ceux qui souhaitaient s'inscrire sur les listes électorales de produire cinq témoins déjà inscrits et résidents depuis plus de cinq ans dans une circonscription, afin de prouver la citoyenneté du requérant. Même si ce processus ne définissait pas la citoyenneté sur la base de l'appartenance ethnique, la discrimination *de facto* restait omniprésente. De nombreuses personnes avancent que, comme on considère que les Banyarwanda n'ont pas de « territoire » au Congo, ils ne sont pas concernés dans la loi de 2004 ; cependant, le refus de l'Etat congolais de reconnaître les revendications foncières « coutumières » des Banyarwanda reste l'une des principales revendications des Banyarwanda eux-mêmes.

L'Article 10 de la constitution de 2006 reconnaît les membres des groupes ethniques présents sur le territoire national au moment de l'indépendance en 1960 comme citoyens de la RDC par filiation.<sup>107</sup> La loi de 2004 est toujours en vigueur, la nouvelle constitution fournis-

---

<sup>103</sup> Plus particulièrement sous l'égide de deux officiers rebelles de RCD-Goma, le général Laurent Nkunda (un Tutsi du Nord Kivu) et le colonel Jules Mutebusi (membre de la communauté Banyamulenge). Après l'entrée en vigueur en 2002 du traité portant création d'une Cour pénale internationale, le gouvernement Kabila a porté la situation de la RDC devant la CPI ; plusieurs affaires font l'objet d'une enquête dans la Province d'Ituri, dans le nord des Kivu, par rapport aux atrocités commises par les différentes milices ethniques (y compris la milice tutsi) et par l'armée, et des mandats d'arrestation ont été délivrés. Des informations mises à jour sur l'enquête par rapport à la situation en RDC sont disponibles sur le site Internet de la Cour pénale internationale à l'adresse [http://www.icc-cpi.int/cases/RDC/s0104/s0104\\_all.html](http://www.icc-cpi.int/cases/RDC/s0104/s0104_all.html), dernier accès le 23 novembre 2007.

<sup>104</sup> Stefan Lovgren "'Gorillas in the Mist' Park Slashed by Squatters", *National Geographic News*, 12 juillet 2004 ; Finbarr O'Reilly, Mountain gorilla region under threat, *The Scotsman*, 23 août 2004 .

<sup>105</sup> 'Est Congolais d'origine toute personne appartenant aux groupes ethniques et nationalités dont les personnes et le territoire constituaient ce qui devenu de Congo (présentement la République démocratique du Congo) à l'indépendance.' Loi n°04/024 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise, article 6.

<sup>106</sup> De plus, la chambre haute du parlement (le Sénat) n'a pas approuvé cet article, mais en vertu de la constitution de transition, les avis de la chambre basse avaient préséance.

<sup>107</sup> Constitution de la République démocratique du Congo, 2006. Toutefois, la constitution n'a pas repris l'expression 'nationalités' de la loi de 2004.

sant un règlement final destiné à trancher la question de savoir quels groupes sont considérés comme autochtones. En théorie, la grande majorité des personnes considérées comme des Banyarwanda doivent être incluses dans ces groupes, mais la formulation de la loi laisse planer une dangereuse ambiguïté au niveau de l'interprétation. Les droits des citoyens naturalisés ont été améliorés de façon substantielle dans ces mêmes réformes juridiques, et l'exclusion des citoyens naturalisés des fonctions publiques – jusque là extrêmement répandue – a été limitée uniquement aux plus hautes fonctions. Sont exclus de la naturalisation les personnes coupables de crimes économiques ou qui ont travaillé pour le compte d'un pays étranger, des accusations courantes contre les Banyarwanda.

Etant donné la faiblesse perpétuelle de l'Etat central congolais et la présence de grandes quantités de ressources naturelles dans l'Est du pays, la tentation de manipuler les questions ethniques et les questions de nationalité dans un but politique ou économique risque fort de rester irrésistible pour certains. En mai 2006, au cours de la campagne électorale, Abdoulaye Yerodia, alors l'un des quatre vice-présidents du gouvernement de transition du Congo et partisan du candidat Joseph Kabila, s'en est pris aux Tutsi lors d'un rassemblement à Goma, disant qu'ils devraient quitter le pays. En août 2007, des centaines de personnes ont manifesté violemment et attaqué le personnel des Nations Unies dans la ville de Moba au Katanga, suite à des rumeurs concernant le retour de Banyamulenge déplacés. Laurent Nkunda, un Tutsi congolais formé par les Rwandais qui avait été commandant de la RDC dans le Nord Kivu et l'un de ceux qui avaient refusé le désarmement en 2004, a repris les armes en tant que protecteur autoproclamé des intérêts politiques et économiques des Tutsi congolais, à la tête du mouvement armé Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP). Les hostilités ont repris activement fin 2006 et en 2007 entre le CNDP et la nouvelle armée congolaise, ainsi qu'avec un second groupe armé hutu, connu sous le nom de Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR). Lors des pourparlers de paix qui se sont déroulés à Goma en janvier 2008, la capitale provinciale du Nord Kivu, le statut des Tutsis congolais et le retour du Rwanda des réfugiés tutsis congolais ont été parmi les points les plus difficiles à résoudre : les représentants tutsi aux pourparlers se sont plaints de la discrimination continuelle exercée quotidiennement à l'encontre de leur communauté, notamment de l'exclusion de la fonction publique,<sup>108</sup> tandis que les groupes « autochtones » ont clairement indiqué qu'ils les considéraient toujours comme des immigrants, sans réel droit à la terre, et qu'ils travaillaient éventuellement pour le gouvernement rwandais.

## **Immigrés de longue date exclus de la nationalité**

Un nombre important de résidents de longue durée sont en fait exclus de la citoyenneté congolaise comme conséquence du caractère strict des conditions de la naturalisation. Il s'agit principalement des réfugiés angolais, rwandais ou centrafricains n'ayant visiblement plus envie de retourner dans leurs pays d'origine et s'étant presque parfaitement intégrés dans la société congolaise. Il s'agit également des immigrants venus de l'Afrique de l'ouest, des personnes d'origine asiatique et d'européens œuvrant dans les affaires.

---

<sup>108</sup> Déclaration de la communauté banyamulenge à la conférence sur la paix, la sécurité et le développement au Nord et au Sud Kivu, janvier 2008.

Les conditions d'acquisition de la nationalité congolaise par les étrangers sont particulièrement difficiles. Par exemple, une de ces conditions exige du demandeur de la naturalisation de parler couramment une des langues congolaises ; une autre exige de démontrer une résidence permanente sur le sol congolais de sept ans au moins. Mais la condition la plus drastique est celle de l'exclusion de détenir d'une double nationalité. D'après la loi, en effet, « la nationalité congolaise est une et exclusive. Elle ne peut être détenue concurremment avec une autre nationalité ». Elle désavoue donc les nombreux congolais d'origine résidant à l'étranger et ayant acquis la nationalité de leur pays d'accueil ; tout comme elle exclut toute possibilité d'acquisition de la nationalité congolaise par des étrangers résidant au Congo et qui souhaitent néanmoins garder leur nationalité d'origine.

De façon plus particulière, les immigrants de longue durée appartenant aux populations frontalières éprouvent d'énormes difficultés à obtenir la citoyenneté congolaise. La loi exige de passer par de longues étapes bureaucratiques avant d'obtenir une ordonnance du Ministre de la Justice. Et il faut à chaque étape déboursier de l'argent pour corrompre ou « soutenir » les différents fonctionnaires préposés à ce service. Pour tenter de remédier à ce problème, le gouvernement de la période de Transition a assoupli la loi sur la nationalité, notamment pour résoudre le problème des populations frontalières de l'Est de la République. En effet, l'exposé des motifs de la loi sur la nationalité déclare clairement son objectif de combattre l'apatridie. On estime à 1 ou 1,5 millions de personnes qui sont concernées par ce problème, et la plupart sont concentrées dans les provinces de l'Est, les deux Kivu plus spécialement.

## **B. Une timide protection légale contre la discrimination**

Plusieurs dispositions constitutionnelles et légales protègent les individus contre la discrimination. En particulier, dans la mesure où l'Etat valorise le principe de la laïcité, les discriminations religieuses ne sont pas tolérées au terme de la constitution et des lois, lesquelles ont suprématie sur les coutumes religieuses, sociales ou culturelles des ethnies ou communautés. Mais la pratique ne suit pas toujours la loi. La mise en œuvre des engagements juridiques contre la discrimination rencontre des obstacles dûs principalement à l'ignorance de la loi par la population et à la peur, au manque de volonté ou à l'inexistence d'une tradition de recourir en justice contre les actes visiblement discriminatoires.

La protection par la loi est d'autant plus inefficace qu'il n'existe pas de mécanismes supplémentaires légaux pouvant aider à faire reculer l'ignorance de la loi et la peur des instances administratives. En plus, les dispositions pénales contre la discrimination raciale et le tribalisme prévues par le code pénal congolais paraissent lacunaires du fait qu'elles ne s'appliquent qu'aux organes privés, aux individus, et non à l'Etat. Et on note que les discriminations tribales, ethniques, linguistiques ou provincialistes semblent avoir cours de manière ouverte et sans gêne, en particulier en matière de nomination aux postes de la fonction publique, du gouvernement, ou des entreprises étatiques.<sup>109</sup> Ces comportements discriminatoires, à base de tribalisme essentiellement, datent de longtemps, hérités du régime politique dictatorial fondé sur la confi-

---

<sup>109</sup> Des observateurs notent que la majorité de postes de commandement dans les entreprises publiques comme dans l'administration publique nationale, sont occupés par des ressortissants de l'Est du pays venus à Kinshasa avec la révolution de l'AFDL. Il est question de faire la comptabilité, en particulier dans les bureaux de l'administration de Kinshasa et de certaines

ance réservée aux seuls frères ethniques, et donc sur la peur des frères et parents de personnes brimées ou assassinées.<sup>110</sup> Aucune solution efficace n'est envisageable si la loi n'est pas respectée. Et cela suppose une volonté politique forte de la part des gouvernants.

### C. Discriminations contre les femmes

L'article 14 de la Constitution du 18 février 2006 garantit et encourage le respect de la parité entre les hommes et les femmes. En outre, les femmes ont des droits égaux à la citoyenneté dans la mesure où, selon la loi congolaise, elles peuvent l'acquérir tout comme la transmettre au même titre et dans les mêmes conditions que les hommes.

De nombreuses lois discriminatoires demeurent néanmoins, même si leur maintien dans les codes rend inconstitutionnelles une bonne partie de leurs dispositions. Si le Code de la famille a largement consacré les droits de la femme, notamment dans le cas de successions, par contre le Code du travail contient encore des dispositions qui placent la femme dans une position bien inférieure à celle de l'homme. C'est le cas des dispositions qui refusent d'accorder les allocations familiales à une femme mariée, qui réduisent aux deux tiers le salaire d'une femme enceinte ayant pris un congé de maternité, qui ne prévoient pas de pension de veuvage à un homme dont la femme travailleuse est décédée, et qui exigent l'accord préalable du mari pour se faire embaucher.<sup>111</sup>

Les femmes, dont la condition de vulnérabilité est sensiblement aggravée par la pauvreté matérielle et par une grave insuffisance d'instruction, font partie des groupes les moins susceptibles de participer activement et véritablement à la politique nationale. De fait, malgré les élections qui ont été organisées d'une manière estimée démocratique, et malgré l'absence de tout obstacle théorique à exercer leurs droits en tant que femmes, celles-ci demeurent cependant très faiblement représentées au parlement national, dans les parlements provinciaux, dans le gouvernement, dans les hautes fonctions de l'administration, et dans les entreprises publiques. La propension culturelle à privilégier le mariage et la maternité constitue également un obstacle à la participation politique de la femme.

La volonté politique des pouvoirs publics quant à l'application du principe de parité homme-femme dans les institutions publiques a été sérieusement mise en doute après la nomination de 661 nouveaux dirigeants des districts, villes, territoires et communes par le Président de la République le 24 septembre 2008. Seulement 83 des 661 postes, soit 12,5 %, ont été confiés aux femmes contre 87,5 % aux hommes. L'arrivée à la tête du Ministère du Genre, de la famille et

---

villes de l'Ouest du pays où le swahili, langue parlée surtout dans les régions de l'Est, s'érige subrepticement en langue de travail dans certaines administrations à la place du français et du lingala.

<sup>110</sup> Voir Kabongo Malu, Errmanuel, *Epurations ethniques en République Démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2007. Du fait du combat pour la démocratie incarné par Etienne Tshisekedi, durant le règne de Mobutu, le peuple Luba a été habituellement regardé avec beaucoup de suspensions et de dédain et, nombreux parmi les fils de ce peuple ont été victimes de refus de postes de travail, en plus des harcèlements et de brimades. Cette attitude a amené, notamment, aux épurations ethniques connues dans le Katanga.

<sup>111</sup> Voir Odile Bolie Nonkwa Mubiala, « Les lois et les conventions modernes : leur influence sur la situation de la femme en RDC, sur le plan juridique, politique, économique et culturel », in: Marie-Ange Lukiana Mufwankolo (sous la direction de), *La promotion des droits des femmes. Une stratégie pour la paix en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Publications de l'IDLP, 2000, p.81.

de l'enfant en octobre 2008 de Mme Marie-Ange Lukiana, une militante des droits de la femme bien connue, a suscité de nombreux espoirs au sein des organisations féminines. Parmi les premières actions entreprises par ledit ministère figure la redynamisation du Conseil National de la Femme (CNF), tombé en léthargie depuis sa création en 1998,<sup>112</sup> lors de la tenue le 7 janvier 2009 d'une session extraordinaire consacrée à cet effet.<sup>113</sup> Ainsi donc le CNF est appelé à être à l'écoute de la femme et à la stimuler, et se présente comme une table-ronde des femmes et un mécanisme de dialogue social par excellence. Composé d'experts sur les questions de genre désignés par arrêté du Ministre du Genre, de la famille et de l'enfant,<sup>114</sup> des représentants des organisations non gouvernementales, des associations féminines et confessionnelles, des représentants des syndicats et partis politiques, ainsi que des observateurs nationaux et internationaux. Le mandat attribué au CNF est assez varié : il est chargé d'examiner toutes les propositions de politique, projets, programmes et lois en matière d'intégration de genre et de promotion de la femme pour avis et considération ; il veille également à la mise en œuvre de la politique nationale en matière de genre et de promotion de la femme et à l'application effective des instruments juridiques internationaux et régionaux ratifiés relatifs aux droits des femmes ; il lui est également confié la mission de mobiliser toutes les forces vives de la nation œuvrant pour la promotion de la femme et l'intégration du genre dans les politiques et programmes. Enfin, le CNF est chargé de proposer des actions à entreprendre dans son domaine conformément aux recommandations internationales.<sup>115</sup>

Au Congo, et plus qu'ailleurs dans les secteurs de la vie sociale, la femme est largement invisible en politique. Les violences, les guerres et les rébellions récurrentes et quasi permanentes dont souffrent les populations congolaises sont, manifestement, des signes attestant l'absence, dans la sphère politique, de tout esprit pacifiste et réconciliateur que les femmes paraissent incarner.

Un autre groupe susceptible de souffrir de marginalisation est celui des immigrés et des réfugiés. Dans la loi congolaise les étrangers immigrants, demandeurs d'asile et réfugiés ne sont pas admis à briguer des fonctions politiques. Tout comme pour les citoyens congolais eux-mêmes, les étrangers ne bénéficient pas de mesures de protection ou d'attention spéciales susceptibles de les aider à s'intégrer dans la société.

La conséquence de cet état des choses est que ces catégories de personnes s'activent elles-mêmes à s'intégrer dans la société, à se donner des papiers d'identité nationale et, dans le désordre ou la fraude, à entrer dans la politique ou à occuper des fonctions importantes dans l'administration publique. En même temps, ne se sentant ni officiellement intégrés ni encouragés à prendre la nationalité congolaise, et au-delà de la puissance affective d'appartenance à leurs

---

<sup>112</sup> Créé par l'arrêté ministériel n°CAB/V.M/AFF.SO.F/015/98 du 10 juillet 1998, le CNF conseille le gouvernement en matière de promotion des droits de la femme et surveille l'application des politiques visant cette promotion.

<sup>113</sup> Allocution de Madame la Ministre Marie-Ange Lukiana à l'occasion de la tenue de la session extraordinaire de redynamisation du Conseil National de la Femme au Centre Catholique Cepas, Kinshasa, 7 janvier 2009, publiée dans le journal en ligne Digitalcongo.net le 10 janvier 2009 (<http://www.digitalcongo.net/article/55856>)

<sup>114</sup> Ces experts sont issus des institutions publiques, para-étatiques et privées.

<sup>115</sup> Marie-Ange Lukiana Mufwankolo, Présentation du Conseil National de la Femme, 8 mars 2009, pp.2-3.

frères et parents restés dans leurs pays, ces étrangers vivant au Congo gardent des liens étroits de citoyenneté avec leurs pays d'origine respectifs.

## Encadré 2 : Le combat pour la parité

La question de la représentation des femmes dans les institutions nationales a donné lieu à des discussions houleuses lors de l'élaboration de la Constitution du 18 février 2006 et de la loi électorale. Bien que les rédacteurs de la constitution étaient d'accord pour y intégrer des dispositions qui favorisent une plus grande représentation des femmes, ils étaient divisés sur la formulation de telles dispositions. Fallait-il insérer dans la nouvelle constitution la formule « une représentation appropriée de la femme à tous les niveaux de responsabilités » retenue dans le texte de l'Accord Global et Inclusif signé à Pretoria le 17 décembre 2002 ou carrément reprendre celle utilisée à l'article 51 de la Constitution de Transition du 4 avril 2003 qui prévoyait « une représentation significative de la femme au sein des institutions nationales, provinciales et locales » ? Renvoyant dos à dos les partisans d'une représentation « appropriée » et ceux d'une représentation « significative », les organisations féministes ont mené un combat admirable en faveur d'une représentation « paritaire ».

Au-delà des clivages et des appartenances politiques, les femmes membres du gouvernement, des partis politiques, des organisations féminines de la société civile ont constitué depuis le début du processus de paix un réseau dénommé « Cause Commune. » Dans le cadre de ce réseau, elles ont mené des actions de lobbying auprès des autorités du gouvernement (y compris le président J. Kabila et le Vice-Président A. Ruberwa), des parlementaires et des leaders des partis politiques pour l'intégration dans la Constitution en élaboration du principe de la parité du genre tel qu'énoncé dans la Déclaration du principe d'égalité adopté par les Chefs d'États de l'Union africaine en 2004. Parmi ces actions figurent la tenue d'un atelier sur l'intégration des principes du genre dans les textes fondamentaux de la RDC organisé par *Women as Partners for Peace in Africa* (Woppa), la Dynamique des femmes politiques (DynaFep) et le Réseau des femmes africaines ministres et parlementaires (Refamp/RDC) du 21 au 22 janvier 2005. Les participants à l'atelier ont relevé que les imprécisions sémantiques concernant la question de la représentation de la femme dite « appropriée » dans l'Accord global et inclusif et « significative » dans la Constitution de la transition n'ont pas permis une participation satisfaisante de la femme dans les institutions de la transition.

Au cours du séminaire inter-institutionnel tenu à Kinshasa du 2 au 4 février 2005, les femmes ont lu à l'intention des participants une déclaration sur les enjeux de la RDC dans laquelle elles ont demandé à tous les acteurs et à toutes les institutions présentes à ces assises d'intégrer la question de la parité hommes – femmes dans la gestion de la chose publique et privée, parmi les options fondamentales de la troisième République. La rédaction d'un mémorandum fut même initiée par un groupe de femmes dynamiques dans lequel elles exposèrent les différentes dispositions qu'elles désiraient voir inscrites dans la constitution. Le texte du mémorandum fut porté à la connaissance du public le 5 février 2005 par Mme Anne-Marie Makombo Kamwanya, députée nationale et présidente de la Commission Femme, famille et enfant ; Mme Marie-Jacqueline Rumbu Kazang, sénatrice et présidente du groupe parlementaire de la Société civile/

Forces vives et Mme Mariam Mukanda Okama, chargée de l'administration de Woppa lors d'une conférence de presse au siège de l'ONG internationale *National Democratic Institute* (NDI).

Pour sa part, l'Association des femmes juristes du Congo (AFEJUCO) a mené des actions de sensibilisation tant au niveau des femmes parlementaires qu'au niveau de toutes les couches de la population. L'une des actions de plaidoyer les plus importantes réalisées par AFEJUCO fut un dîner organisé en 2005 avec l'appui des agences des Nations Unies à l'intention des parlementaires et des membres de la société civile réfractaires à l'idée d'insertion du principe de la parité dans la constitution. Le Réseau Action femme (RAF) se joignant à cette lutte a organisé des actions de lobbying auprès des parlementaires favorables au principe de parité. Ainsi dans cette démarche, le RAF a approché individuellement les membres du bureau de l'Assemblée Nationale et du Sénat ainsi que les membres de leurs commissions Politiques, Administratives et Judiciaires respectives. Des rencontres informelles ont été également initiées par le RAF avec des parlementaires peu favorables au principe de parité. Grâce aux nombreux plaidoyers initiés par les femmes congolaises, le combat pour l'insertion de la parité dans le projet de Constitution a été remporté. Dès lors, le principe de parité fut inséré à l'article 14 du projet de Constitution.

La bataille des femmes fut encore plus rude pour le plaidoyer pour l'adoption dans la loi électorale du système de scrutin à listes dites « bloquées » et « zébrées », c'est-à-dire à la fois non susceptibles de modification après leur présentation, et présentant un nombre égal de candidats des deux sexes. Les femmes avaient développé une stratégie de regroupement au sein des différents partis politiques pour renforcer leur participation au sein de ces partis et augmenter leur visibilité politique à travers la création d'associations telles que la Dynamique des femmes politiques (DynaFep) et le Carrefour des Femmes Politiques Congolaises (CAFPOC). Le lancement d'une campagne de plaidoyer par la Coalition pour la parité avec l'appui du Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM) consistant à susciter au moins chez les 2/3 des parlementaires l'adhésion à l'idée d'une représentation paritaire des candidats hommes et femmes dans les partis politiques n'atteignit pas son objectif.

Le Parlement de la Transition rejeta ce mode de scrutin lors de la plénière du vendredi 20 janvier 2006 alors que le gouvernement s'était aligné sur la position des « listes bloquées et zébrées » sous pression du Comité International d'Accompagnement de la Transition (CIAT) et des diplomates belges. Les tenants des listes bloquées et zébrées estimaient que cette disposition était la garantie d'un droit électoral équitable pour tous et la meilleure option pour vaincre de nouvelles velléités d'un nouveau conflit après les élections. Ceux qui, par contre, soutenaient le mode de scrutin proportionnel à listes ouvertes étaient habités par la crainte de voir les partis imposer certains élus dans le cadre des listes bloquées et zébrées notamment sous la pression d'acteurs étrangers.

Les personnes opposées à la liste zébrée et bloquée étaient tous conscients du nombre minime des femmes en politique ainsi que leur faible engagement dans les partis politiques. Mais ils estimaient qu'opter pour les listes bloquées et zébrées signifiait « fabriquer de toutes pièces des politiciennes », ce qui était très peu honnête car faire de la politique devrait être une vocation. La liste bloquée et zébrée était considérée par ces derniers comme anti-démocratique. En effet,

selon les partisans des listes ouvertes, il existerait une inadéquation entre les exigences de la liste bloquée et zébrée en tant que mode de scrutin et la volonté affirmée du peuple congolais d'élire librement ses dirigeants. Cet avis fut partagé par l'Eglise Catholique par la voix de la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) qui estimait que l'adoption du scrutin proportionnel des listes ouvertes à une seule voix préférentielle ferait respecter l'intention des électeurs, et donnerait aux députés le sentiment de légitimité ainsi qu'une certaine fierté d'être mandatés par les électeurs. Ce qui ne serait nullement le cas pour le scrutin à listes bloquées et zébrées, qui n'exprimeraient pas nécessairement la préférence de l'électeur. Il faut dire que cette prise de position de la CENCO rendue publique le 11 janvier 2006 contribuera à faire basculer la balance vers les listes ouvertes dans la mouture finale de la loi électorale promulguée le 9 mars 2006.

**SOURCES :**

Entretiens avec : Mmes Faïda Mwangilwa, ancienne Ministre de la Condition Féminine et Famille, (15 octobre 2009), Noëlle Nyangwile, Présidente de l'Association des Femmes Juristes du Congo – AFEJUCO (29 octobre 2009) ; Josée Ngalula, Présidente du Réseau Action Femme (25 octobre 2009) et M. Thomas Luhaka, Député National et ancien président de l'Assemblée Nationale de la Transition, le 20 Novembre 2009 ; *Journal Le citoyen*, Supplément indépendant d'informations électorales ,N°20 Semaine du 20 au 26 février 2006 ; Bob Kabamba, Geoffroy Matagne, Pierre Verjans, « (Re)construction de l'Etat et démocratisation en RDC : recours à l'expertise et logiques d'appropriation », in *L'action publique en Afrique, objet de connaissance : avancées, errements et contraintes*, Symposium du Congrès d'analyse politique sur l'Afrique (CEAN), 3-5 septembre 2008, p.15.

## D. Recommandations

1. Le gouvernement devrait identifier dans la loi sur la nationalité les principes restés théoriques en l'absence de mesures d'application et préparer des ordonnances présidentielles et arrêtés ministériels de mise en œuvre de ces principes. L'élaboration d'un tel cadre réglementaire devrait privilégier les principes de la naturalisation pouvant faciliter une meilleure et égale participation des citoyens aux affaires publiques. Parmi ces principes il devrait être sérieusement envisagé l'abolition de l'exclusivité de la nationalité congolaise afin de permettre l'ouverture à la double nationalité.
2. Des mesures concrètes et pratiques devraient être mises en œuvre pour assurer le respect et l'effectivité du principe constitutionnel de parité entre hommes et femmes. La mise en œuvre de ce principe devrait inclure des recommandations strictes aux partis politiques dans la confection des listes électorales, ainsi que l'adoption d'un système électoral qui comprenne des mesures de discrimination positive en faveur des femmes.

# 3

## Participation des citoyens au processus politique

Le cadre juridique et institutionnel qui régit les libertés d'expression et d'association ainsi que les droits des organisations non gouvernementales en RDC met en place des conditions suffisantes pour assurer une participation aussi large que possible de la société civile dans les affaires politiques. La Constitution du 18 février 2006 réserve un chapitre entier, avec 22 articles, à l'affirmation et à la protection des libertés et droits civils et politiques des citoyens. Contrairement aux pratiques dictatoriales instituées par le régime colonial et, ensuite, par le système de parti unique, la participation des citoyens et des groupes de citoyens à la vie politique est désormais rendue possible, ouverte, admise et encouragée par la Constitution et les lois du pays. La loi sur la presse est largement libérale et des organes de presse privés jouissent d'une indépendance relativement large comparativement à beaucoup de pays africains de même niveau de développement politique. Cependant il apparaît que, dans la pratique courante, l'effectivité de la jouissance de ces droits et libertés n'est pas pleinement assurée. A travers des mesures administratives tatillonnes l'exécutif parvient à exercer sur les médias un contrôle insidieux qui contrarie les libertés garanties dans la constitution. Des faiblesses institutionnelles et une capacité organisationnelle décroissante empêchent la société civile à participer pleinement aux processus décisionnels.

## A. Liberté d'expression sous haute surveillance

Le droit à l'information et la liberté d'expression sont garantis et protégés en vertu de la Constitution du 18 février 2006<sup>116</sup> ainsi que de la loi sur la presse.<sup>117</sup> Sur le plan pratique, la R.D. Congo bénéficie d'une large gamme de moyens d'expression, d'information et de formation de la population. Il existe plus de trois cents médias audiovisuels (stations de radiodiffusion et chaînes de télévision, publiques, communautaires et privées), sur le territoire national.<sup>118</sup> Aux côtés des médias publics gérés à travers la Radio Télévision Nationale Congolaise (RTNC), les organes d'information privés jouissent et font preuve d'une large liberté d'expression. Leurs programmes font souvent intervenir des débats représentant des positions, opinions et origines politiques diverses voire contradictoires. C'est incontestable que les médias privés jouissent d'un degré élevé de liberté d'expression en RDC. Certains observateurs pensent même qu'ils sont les plus libres d'Afrique.<sup>119</sup>

La liberté d'expression demeure néanmoins très fragile. En dépit des garanties juridiques, l'Etat ne semble pas suffisamment disposé à tolérer les voix discordantes. Des journalistes sont régulièrement harcelés, poursuivis et arrêtés pour avoir exercé leur liberté d'expression. Au cours des dernières années, de nombreux journalistes ont été interpellés, emprisonnés, tués à Kinshasa et dans les autres parties du pays ; plusieurs responsables des chaînes de télévision et de radio ont fait l'objet de harcèlements et leurs organes d'information ont été saccagés ou fermés. C'est le cas de *Radio Liberté*, de *Canal Kin Télévision*, de *Canal Congo Télévision*, de *Global Télévision* et de *Molière Télévision*. Des journalistes ont été assassinés au cours des années qui ont suivi les élections de 2006 apparemment en rapport avec leur profession. L'Union Nationale de la Presse Congolaise (UNPC) a enregistré au moins un mort violent chaque année depuis 2005 parmi les membres de la profession, y compris Franck Ngyke (Kinshasa, 2005), Bapuwa Mwamba (Kinshasa, 2006), Serge Maheshe (Bukavu, 2007), Mutombo Kahilo (Lubumbashi, 2007), Patrick Kikuku (Goma, 2007), Didace Namujimbo (Bukavu, 2008), et Bruno Koko Chirambiza (Bukavu, août 2009).

## Régulation des médias

La tâche de la régulation a été assumée, pendant la Transition, par la Haute Autorité des Médias (HAM). Cette « institution citoyenne d'appui à la démocratie », créée par la loi n°04/017 du 30 juillet 2004, est remplacée dans la Constitution de 2006 par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC), organe chargé de faire respecter l'impartialité et le professionnalisme par les professionnels de l'information. Pour pouvoir être efficace, le CSAC devra s'appuyer sur la collaboration avec les autres structures intervenant dans le secteur, telles que l'Autorité de la Régulation des Postes et des Télécommunications (ARPTC) pour

---

<sup>116</sup> L'article 24 de la Constitution garantit la liberté de la presse, la liberté d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication sous réserve du respect de l'ordre public, de bonnes mœurs et des droits d'autrui.

<sup>117</sup> Loi n°96-002 du 22 juin 1996 fixant les modalités de la liberté de la presse.

<sup>118</sup> Entretiens avec les experts de la Haute Autorité des Médias, en particulier avec Hemedi Mwana Mboyo, journaliste de renom au Congo, le 18 septembre 2009.

<sup>119</sup> Entretiens avec Kambale Juakali, journaliste et expert des médias.

le volet technique, l'Observatoire des Médias Congolais (OMEC), qui est une instance privée d'autorégulation du secteur, l'Union Nationale de la Presse du Congo (UNPC), laquelle est un cadre de concertation des professionnels, associations et entreprises au niveau national.

En attendant la mise en place effective du CSAC, la HAM demeure légalement la seule institution publique habilitée à contrôler *a posteriori* les contenus diffusés par les entreprises de presse et l'audiovisuel congolais. La qualité et l'efficacité de ce contrôle sont notamment relativisées par la modicité des moyens alloués à l'instance de régulation dont les besoins, en matière de communication par exemple, sont loin d'être satisfaits. En supposant que les agents chargés du contrôle des médias auront la formation technique et administrative requise, cette collaboration permettra également d'éviter des actions de contrôle susceptibles de nuire consciemment ou inconsciemment au fonctionnement des médias dans les marges de liberté qui leur sont reconnues.

Le ministère de l'Information a néanmoins parfois empiété sur les compétences de la HAM et posé des actes de régulation des médias, une tâche qui n'est plus dans ses attributions. En avril 2005 par exemple, le Ministre de l'Information a suspendu les chaînes de télévision *CEBS* et *Global TV* pour des manquements supposés dans le contenu d'une information diffusée. Le Ministre n'est revenu sur sa décision qu'après protestation de la HAM qui s'est saisie du dossier. Les manquements supposés ayant été considérés par la HAM comme étant quasiment non avérés, les deux chaînes ont dû poursuivre leurs émissions normalement après « admonition ».<sup>120</sup> Les médias congolais se plaignent également des nombreux contrôles administratifs qu'ils subissent, devenant de simples tracasseries aux fins de rançonnements. Ces contrôles et tracasseries sont l'œuvre de divers services nationaux et provinciaux relevant de différents ministères : de l'Intérieur, du Commerce, des Finances, de la Culture et de l'Information.

## Accès aux médias publics

Il est reconnu que les médias audiovisuels et écrits d'Etat sont des services publics dont l'accès est, en principe garanti de manière équitable à tous les courants sociaux, politiques et idéologiques. Dans la pratique, cependant, le parti au pouvoir use de ces outils presque en exclusivité. Il est vrai que la disparition du parti-unique a largement desserré les verrous de la presse publique. Toutefois, il demeure que la quasi-totalité des manifestations du gouvernement sont encore retransmises, longuement et abondamment, à la télévision et à la radiodiffusion nationales, lesquelles possèdent des relais dans chaque chef-lieu de province dans le pays. Les partis politiques de l'opposition doivent jouer d'efforts et de négociation laborieuse pour faire couvrir leurs activités ou faire représenter leur opinion dans les médias audiovisuels publics.<sup>121</sup> Il est vrai que les demandes de diffusion d'informations et de messages par les citoyens et les acteurs politiques, en particulier à la télévision nationale qui jouit d'une grande audience à l'heure des informations du soir, sont si nombreuses qu'il n'est pas possible de les satisfaire toutes. Ceci

---

<sup>120</sup> Haute Autorité des Médias, *Recueil des Actes, Décisions, Recommandations, Observations, Avis*, août 2004 – juin 2005, Kinshasa, juillet 2005, p.110.

<sup>121</sup> Les dirigeants d'opposition de premier plan n'ont généralement pas de chance de passer dans les médias publics. Mais le pluralisme médiatique jouant néanmoins à fond, dans une liberté enviable par maints pays africains et même occidentaux, ces opposants se font abondamment entendre grâce aux médias privés.

est si vrai que le parlement a dû se doter de sa propre télévision publique, la *Radio Télévision Nationale Congolaise* 3, pour retransmettre ses débats publics.

## **Droit à l'information**

Il n'existe pas, à ce jour, de loi garantissant et réglémentant l'accès des citoyens aux informations publiques. On connaît et on comprend la délicatesse de certaines informations qui peuvent être utilisées aussi bien pour informer objectivement que pour simplement nuire, surtout quand la presse ne fait pas toujours montre de responsabilité et d'éthique professionnelle. Néanmoins, une loi judicieuse et raisonnable sur l'accès aux informations peut, de toute évidence, aider à rendre la société plus transparente. L'existence d'une telle loi devrait pouvoir intéresser aussi bien les chercheurs que les professionnels des médias et les activistes de la société civile.

La presse privée, en particulier, connaît de difficultés importantes pour accéder aux informations détenues par les services publics. Certaines erreurs commises par la presse, au nom de la liberté d'informer, le sont parfois à l'insu de leurs auteurs, faute de moyens adéquats et suffisants de vérification de l'information, défaut dû principalement à la pauvreté financière des journalistes et des organes qui les emploient, et aussi du fait des difficultés d'accès à la source de l'information. Par ailleurs, plusieurs professionnels des médias se plaignent régulièrement de la rétention de l'information par ceux qui la détiennent dans les cercles politique, économique et social congolais.<sup>122</sup> L'absence d'accès aux sources primaires d'information amène à supputer, à imaginer et, finalement, à tomber dans l'erreur. Les hommes et femmes des médias savent qu'il leur appartient de faire des efforts pour accéder à l'information, en usant parfois de ruse, d'investigation et peut-être d'achat de documents et informations dont la plupart sont abusivement classés confidentiels. Il n'existe pas de disposition légale faisant obligation d'informer le peuple sur les matières jugées privées comme les salaires, les émoluments, les avoirs de comptes bancaires des gouvernants, ou les biens déclarés par ces derniers avant d'entrer en fonction et en quittant les fonctions.<sup>123</sup>

## **Forces et faiblesses des médias au Congo**

La cartographie du secteur de l'information et de la communication indique qu'il existe à la fin 2009, 213 stations de radiodiffusion, 107 chaînes de télévision (publiques, privées et communautaires), et environ 250 journaux et périodiques dans l'ensemble de l'univers médiatique congolais<sup>124</sup>. Comparativement à beaucoup d'autres pays africains, le ciel médiatique congolais est suffisamment couvert, même si la concentration de ces médias d'information à Kinshasa

---

<sup>122</sup> Entretien avec le journaliste Polydor Muboyayi, directeur du journal *Le Phare*. On accuse notamment les responsables politiques « de ne pas communiquer suffisamment ». L'obtention de l'information sur le dossier des « contrats chinois » a été une énorme difficulté pour maints journalistes désireux d'informer correctement les citoyens sur le type de contrat passé sur les mines du Congo.

<sup>123</sup> La loi fait obligation de déclarer les biens avant la prise de fonctions publiques tout comme à la fin de ces fonctions (entre autres les membres du gouvernement et les gestionnaires d'entreprises publiques). Mais ces déclarations demeurent confidentielles. Les informations y relatives ne sont pas accessibles au citoyen contribuable.

<sup>124</sup> Chiffres fournis, le 18 septembre 2009 par Monsieur Hemedi Mwana Mboyo, Expert à la Haute Autorité des Médias, à partir de la documentation de cette dernière instance de régulation.

fait que l'accès à l'information par voie audiovisuelle et écrite est complètement déséquilibré en défaveur des habitants de l'intérieur du pays.

L'usage de la liberté d'expression par les médias du Congo pose un sérieux problème d'insuffisance d'objectivité. Les nombreux médias de service public et ceux dont les propriétaires sont des acteurs politiques au pouvoir d'une part, ainsi que ceux détenus par des responsables des partis politiques de l'opposition, d'autre part, se regardent les uns les autres en chiens de faïence, n'informant presque jamais le public sur les activités de l'autre camps politique, sauf quand il s'agit de les critiquer négativement. Dans une telle situation de suspicion, de méfiance sinon de dédain mutuels, l'information souffre inévitablement soit de silence soit de partialité dans son traitement. Nombreux à Kinshasa, ces médias « politiques » constituent, en tant qu'ils sont tenus par de non journalistes, une grande source de tensions ; et en tant qu'ils sont des outils d'expression des acteurs politiques, ils reflètent, de manière parfaite les conflits politiques ainsi que les insuffisances de la culture politique de leurs propriétaires. A côté de cette catégorie de médias « politiques » – du pouvoir comme de l'opposition – se situent les médias qui sont plus ou moins indépendants, tenant une ligne éditoriale qui ne s'exprime pas de manière tranchée pour une position précise alignée à l'idéologie d'un courant politique donné. En général, cependant, les moyens d'indépendance réelle des médias font largement défaut, du fait de la non application de la législation permettant aux médias publics de générer des possibilités financières, sous forme de redevances ; et du fait de l'absence d'une politique de subventions, de soutien des médias privés par les pouvoirs publics, comme aide à l'épanouissement de la démocratie. Après un tour des maisons de presse en 2005, l'Observatoire des Médias au Congo (OMEC) a établi le constat suivant : une bonne partie des journalistes (la majorité) œuvrant au sein des différentes rédactions des journaux congolais sont des professionnels ayant acquis une formation académique et professionnelle suffisante. Mais, la plupart du temps, ils travaillent dans des conditions difficiles, marquées par un contexte général de misère. La pauvreté et la misère amènent parfois à la simple fabulation plutôt qu'à l'information.<sup>125</sup>

Les abus réguliers des règles de conduite professionnelle constituent un autre problème qui se pose aux médias congolais. Une observation attentive du mode de déploiement de la liberté d'expression des journalistes congolais fait voir qu'il y a visiblement chez eux un réel déficit d'éthique et du manque de professionnalisme, conduisant à la violation récurrente des règles de la déontologie journalistique. En guise d'illustration, entre février et juillet 2009, la HAM a prononcé 27 « actes de régulation » (décisions) contre des journalistes et maisons de presse, sous forme d'observations, mises en demeure ou suspensions de diffusion faisant suite à des manquements à l'éthique et à la déontologie de l'information et de la communication. Au moins 10 de ces actes constataient des manquements consistant au déséquilibre dans le traitement et la diffusion de l'information ; au partis pris systématique, des propos diffamatoires, accusations sans preuves, diabolisation des adversaires, violation de la présomption d'innocence, etc. Cinq de ces actes réprimaient des productions ou diffusions qualifiées d'indécentes. Par ailleurs, on

---

<sup>125</sup> Entretien avec Stanys Nkundye, de l'Organisation des Médias Congolais, le 19 septembre 2009.

a noté que huit des faits réprimés par la HAM étaient des violations de l'éthique et de la réglementation de la publicité, tandis que quatre actes déplorait un déficit de professionnalisme.<sup>126</sup>

### Encadré 3 : Des médias congolais à la dérive

Il y a un manque de professionnalisme avéré. En effet, quand on voit le type de papier qui est servi à la lecture ou le type d'émission produite à la télé, on est écœuré. Des individus, fatigués du chômage, s'improvisent journalistes, transcrivent, transposent, de manière brute et souvent maladroite, dans une langue approximative, ce qu'on leur demande de faire. Aujourd'hui, les journalistes fonctionnent comme des publicitaires. Vous achetez votre espace, vous avez le droit de le remplir comme vous voulez. Mais si vous achetez toute la chaîne, vous pouvez vociférer à souhait. Aucune analyse, aucune enquête. Rien que des reportages sur les faits et gestes de celui qui paie le mieux. Au-delà du professionnalisme, il se pose un problème d'éthique et de déontologie. Imaginez un seul instant que n'importe qui décide d'ouvrir une officine et d'y exercer comme médecin. (...)

En effet, on peut aussi dire que les médias ne font monter que ce que notre classe politique est en réalité. Depuis qu'avec l'argent gagné grâce à des trafics divers, ils ont acquis des stations de radio et de télévision, les politiciens congolais vocifèrent à longueur des journées pour s'insurger ou pour menacer le processus. Aucun souci d'image, aucune grandeur d'esprit, aucune hauteur, aucune tolérance, aucune tempérance, aucune culture politique, aucune culture démocratique. Rien que de la médiocrité, rien que de la bassesse, rien que de l'immaturité, de l'arrogance, de l'irresponsabilité, de la haine. Voilà le spectacle qu'offrent les hommes politiques congolais. La radio et la télévision leur servent de promontoire. Malheureusement, les rues ont commencé à leur servir de champ de bataille.

**SOURCE :**

Charles Mazinga Mashin, « Médias et incitation à la haine et à la violence », in *Elections, paix et développement en R.D. Congo. Prise de position des Universités Congolaises*, Kinshasa, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, 2007, pp.51-52.

## B. Liberté d'association

La liberté d'association est garantie par la Constitution<sup>127</sup> et par une loi de 2001.<sup>128</sup> Celle-ci prévoit même que l'Etat associe les organisations non gouvernementales à la conception et à la réalisation de la politique de développement, qu'il leur accorde des facilités administratives, fiscales, et qu'il soutienne leurs actions de développement.<sup>129</sup>

Ces garanties sont difficilement mises en œuvre. En particulier, l'obtention des actes de documents administratifs autorisant à fonctionner comme associations est soumise à une procédure

<sup>126</sup> Entretien avec Me Luemba lu Masanga, Conseiller Juridique de la Haute Autorité des Médias, le 18 septembre 2009.

<sup>127</sup> Article 37 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>128</sup> Loi n°004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, *Journal Officiel*, 42<sup>e</sup> Année, numéro spécial, 15 août 2001, p.23.

<sup>129</sup> Articles 38, 39 et 40 de la Loi n°004/2001 du 20 juillet 2001.

onéreuse<sup>130</sup> qui mine l'objectif même de la loi.<sup>131</sup> En plus, les membres des associations dûment constituées sont l'objet de harcèlements de façon régulière, en particulier pour ce qui est des associations de défense des droits de l'homme. En juin 2009, la Rapporteuse Spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a exprimé des préoccupations sur la liberté d'action des associations en ces termes : « Les libertés fondamentales des défenseurs des droits de l'homme -liberté d'opinion et d'expression, de réunion et d'association – sont illégalement restreintes. Les défenseurs, notamment les journalistes, qui font état de violations des droits de l'homme perpétrées par l'Etat ou des acteurs non étatiques, sont assassinés, menacés, torturés ou arbitrairement arrêtés et leurs bureaux sont saccagés. Les médias sont parfois suspendus et les journalistes s'autocensurent par crainte de représailles. Les journalistes se voient également refuser l'accès à l'information par les autorités. L'exercice du droit au rassemblement pacifique pose également un problème. Le régime d'information instauré par la Constitution de 2006 n'est souvent pas respecté dans la pratique et les défenseurs doivent obtenir une autorisation des autorités pour pouvoir manifester. Enfin, même lorsqu'elles sont en règle, plusieurs ONG se sont vues refuser la personnalité juridique et n'ont par conséquent pu ni déposer de plaintes devant les tribunaux, ni recevoir un financement de bailleurs ».<sup>132</sup>

Entre autres causes d'une telle situation, le Rapport indique l'absence, en République Démocratique du Congo, d'un « cadre juridique de protection des défenseurs des droits de l'homme ». Au total, de très nombreuses organisations, légalement constituées ou non, peuplent le monde associatif congolais. Mais bien peu d'entre elles ont les moyens effectifs pour la réalisation de leurs projets et missions ;<sup>133</sup> et la liberté d'expression et de travail de ces associations demeure encore très contrôlée et limitée par les pouvoirs publics.<sup>134</sup>

### **c. Volonté de participation politique : la société civile**

La volonté de participation au processus politique est largement appuyée et consolidée par la société civile organisée.<sup>135</sup> A la Conférence Nationale Souveraine, en 1991, elle a occupé plus des 30 % des participants. Au Dialogue Inter-Congolais tenu à Sun City et à Prétoria en Afrique

---

<sup>130</sup> La loi prévoit des frais de dépôt et d'enregistrement, des frais de publication d'actes au Journal Officiel, à diverses occasions. Il y a également des frais administratifs variant suivant l'administration ou le service public approché, sans oublier les pesanteurs diverses d'une administration publique où toutes les prestations sont quasiment monnayées.

<sup>131</sup> Certaines associations d'éducation civique ont du mal à obtenir les documents et autorisations nécessaires et, au bout d'une longue période d'attente, se découragent et laissent tomber les démarches administratives. C'est le cas de l'Organisation pour la Défense des Droits de l'Homme et des Peuples (ODEP) constitué par un groupe d'avocats.

<sup>132</sup> Le Rapport de Mme Sekaggya est disponible à l'adresse : <http://www.protectionline.org/spip.php?article8377>.

<sup>133</sup> Pour plus de détails sur les difficultés des associations des droits de l'homme en République Démocratique du Congo, on se référera notamment aux sites internet de « Reporters Sans Frontières », de « ProtectiOnline », de « Journaliste en Danger », de l'« Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme », de la « Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme », ou encore de « Front Line Defenders. Protection of Human Rights Defenders ». Nombre de ces associations entretiennent de chroniques quotidiennes sur les violations des droits de l'homme en République Démocratique du Congo. Mais, encore une fois, on devra noter que la présente étude n'est pas consacrée à la description de la situation des droits de l'homme. Une étude spécialisée peut être réalisée.

<sup>134</sup> Voir Nzangi Batutu, Michel, *La liberté d'opinion et d'expression et ses limitations légales en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Konrad Adenauer, 2007.

<sup>135</sup> Voir Ngoma-Binda, « Forces politiques de la société civile », *Congo-Afrique*, n°380, décembre 2003, pp.597-614.

du Sud, la société civile a joué un rôle de premier plan, notamment à travers les représentants des confessions religieuses catholique, protestante, orthodoxe, et musulmane. A l'issue de ces travaux destinés à concevoir et à élaborer un nouvel ordre politique dans le pays qui a souffert d'une longue dictature et de nombreuses atrocités de la guerre, la société civile a été amenée à assumer des fonctions importantes dans les institutions politiques, spécialement celles dénommées « institutions d'appui à la démocratie ».

Les diverses organisations de la société civile jouent un rôle politique évident, mais à des degrés divers, selon leur objet spécifique. Les plus actives, sur le plan de la réclamation du droit de participation politique en vue de la transparence et la bonne gouvernance, sont les organisations qui s'occupent de défendre des droits de l'homme, les organisations ayant pour objet l'éducation civique et politique des citoyens, les organisations féminines (comme les femmes magistrates, les femmes avocates, les femmes ministres et parlementaires), et, dans une bonne mesure, les organisations syndicales.

La grande force des organisations de la société civile est à trouver moins dans les moyens matériels que dans l'énergie intérieure de certains acteurs sociaux, dans leur détermination à dénoncer les injustices, à réclamer la bonne gouvernance et la démocratie. Cette foi est renforcée par la présence, à leur côté, des hommes d'église, principalement catholiques, eux aussi engagés, comme on l'a vu avec la « Marche des Chrétiens », le 16 février 1992, réclamant un ordre politique nouveau, démocratique, plus porteur d'espoirs et de perspectives de meilleures conditions de vie. Des organisations non gouvernementales d'inspiration chrétienne, comme le Groupe Amos, le Groupe Jérémie, le Conseil de l'Apostolat des Laïcs Chrétiens Catholiques (Calcc), et le Réseau des organisations de droits de l'homme et d'éducation civique d'inspiration chrétienne (Rodheccic), ont joué un rôle capital dans l'éveil de la conscience politique chez les intellectuels congolais, chrétiens et laïcs. En plus, les « Messages » des Evêques catholiques, à travers la Conférence Nationale Episcopale du Congo constitue un soutien moral inestimable dans la volonté des congolais à la volonté d'avènement de la démocratie et à la participation politique des citoyens. A la Conférence nationale souveraine comme au Dialogue Inter-Congolais, la société civile congolaise a joué le rôle à la fois de tampon ou de conseil de sagesse entre l'opposition désireuse de changement et le pouvoir en place accroché à garder le statu quo. En effet, il y a lieu de rappeler qu'à l'époque de la Conférence Nationale Souveraine la volonté des congolais à en découdre avec le régime de Mobutu a suscité un engagement très remarquable des citoyens.

Certes ce sont les acteurs politiques qui ont principalement allumé la flamme, mais il s'est révélé que sans l'engagement actif des acteurs sociaux, des associations corporatistes et des organisations non gouvernementales, laïques et religieuses, le mouvement pour le changement politique n'aurait pas été aussi efficace. Par exemple, le travail réalisé par le Dr Numbi,<sup>136</sup> comme porte-parole de la société civile, a acculé Mobutu à changer plusieurs fois de stratégies et même jusqu'à accepté les positions de l'opposition politique. Et au Dialogue intercongolais, les hauts dignitaires de l'Eglise catholique – le Cardinal Etsou – de l'Eglise protestante – Mgr Marini Bodo

---

<sup>136</sup> Ce médecin dont la société civile garde le souvenir d'un acteur intègre, courageux et déterminé, est mort avant même la fin des travaux de la Conférence nationale. A travers de nombreuses supputations incriminant le pouvoir en place, il a finalement été dit qu'il est mort d'une mort naturelle.

– et d'autres églises, présents à Sun City, ont servi de grande force morale, interpellant constamment la conscience des acteurs politiques et belligérants face aux souffrances atroces endurées par le peuple.

Bien que les stratèges de Mobutu aient réussi à politiser et à diviser la société civile, laquelle s'était alors scindée en deux blocs, d'un côté celui soutenant le pouvoir en place, et de l'autre celui attaché aux idées de l'opposition, exprimant les idéaux du changement social et politique « radical », il demeure que l'action de cette dernière frange a quand même pu déstabiliser la dictature, l'obligeant à abandonner le monopartisme. Cette fissure au sein du mouvement citoyen n'est pas réapparue lors du Dialogue Inter-Congolais. Mais après les travaux du Dialogue, les acteurs de la société civile qui se sont retrouvés dans des postes ministériels, au parlement, dans les entreprises publiques ou à la tête des institutions d'appui à la démocratie ont constitué une caste d'amis privilégiés, et ont ainsi été rejetés ou regardés avec mépris par les autres acteurs de la société civile, en particulier ceux qui se considéraient comme plus qualifiés pour parler au nom de la société civile, mais qui n'avaient pas eu leur part du « gâteau national » partagé à Sun City.

Lors des élections de 2006, plusieurs acteurs de la société civile ayant goûté aux délices du pouvoir se sont jetés dans l'arène de la lutte pour le pouvoir politique, et laïcs comme religieux, ils sont entrés dans les partis politiques ou dans des campagnes politiques d'envergure.<sup>137</sup> Cette entrée en politique, activement recherchée par les acteurs de la société civile, a finalement fait comprendre la nature pour le moins ambiguë de la société civile, partagée entre la fidélité à l'action à rendre au peuple et l'avidité pour les intérêts que procure le pouvoir politique. Elle fait également voir la défaillance que, comme en un revers de la médaille, la participation politique directe des acteurs de la société civile peut entraîner sur l'action sociale et civile.

#### Encadré 4 : 16 Février 1992 – 16 Février 2008 : L'engagement des citoyens pour la démocratie et la reconstruction de la République Démocratique du Congo

Le 16 février 1992 reste et restera un jour mémorable pour tous les croyants de la République Démocratique du Congo. Ce jour là, des milliers de fidèles de différentes confessions religieuses et des citoyens de tout âge et de différents horizons se sont levés et se sont engagés pour revendiquer la réouverture de la Conférence Nationale Souveraine, symbole de la volonté de changement du peuple à l'époque.

Au moment où notre pays poursuit inexorablement ce processus de démocratisation de notre société, nous nous rappelons les martyrs de la démocratie pour que le changement tant revendiqué à l'époque soit mis en route.

Certes, nous avons déjà accompli du chemin avec la mise en place des institutions issues des élections au niveau national et provincial. Mais il nous reste à élire des conseillers municipaux,

<sup>137</sup> Des acteurs de la société civile, et surtout des pasteurs protestants et des religieux se réclamant des églises de réveil, siègent comme parlementaires au Sénat et à l'Assemblée nationale. C'est le cas de Mgr Marini Bodo, Mgr Kuye Ndong, le Chef Spirituel Muanda Nsemi, Pasteur Kiziamina, Pasteur Ejiba, le journaliste Mutinga Musthipayi, et autres.

des bourgmestres, des maires, des chefs de secteurs, des conseillers urbains et des conseillers de secteurs ou chefferies, sans lesquels les fruits du changement démocratique resteront difficilement visibles dans notre vécu quotidien.

Aujourd'hui en effet, comme en 1992, notre vie reste caractérisée par l'insécurité, le délabrement des infrastructures de base (routes, eau, électricité, etc.), le chômage, la mauvaise rémunération des travailleurs, la délinquance juvénile, la corruption, l'impunité et les nombreuses déficiences des services publics.

Cette situation ne peut perdurer. Levons-nous et engageons-nous pour un changement réel dans notre pays. Prenons des initiatives constructives pour une société de liberté, de responsabilité, de justice, de tolérance, de solidarité et de sens du bien commun.

Le moment favorable est arrivé. Organisons-nous et mobilisons-nous dans nos paroisses, dans nos communes, secteurs et villages pour contribuer à la reconstruction de notre pays.

Mettons en place des mécanismes pour une collecte de fonds en vue de nous approprier l'organisation des prochaines élections locales. Ainsi, nous manifesterons notre engagement à prendre en main notre destin, à changer le cours de notre histoire comme ceux qui sont descendus dans les rues des différentes villes du pays le 16 février 1992.

**Le Collectif du 16 Février :** ASCOVI – CIAM KIN – EKOLO YA BONDEKO – GROUPE JEREMIE – MIEC – MIIC – RODHECIC

Le cas évoqué ci-dessus du « Collectif du 16 Février » est un bel exemple d'engagement des citoyens dans la lutte pour l'instauration d'une société démocratique, laquelle est la voie de construction d'une nation forte et prospère sur le plan à la fois économique, social et culturel. De même, dirigé par le Père Rigobert Minani, le « Cadre de Concertation de la Société Civile pour l'Observation des Elections » a abattu un travail fort appréciable, en juillet et en octobre 2006, dans le cadre des élections présidentielles et législatives, nationales et provinciales.

Mais il y a un autre cas, plus récent et à bien des égards plus exemplaire, de participation de la société civile à la gouvernance politique en RD Congo. Il s'agit de cette remarquable mobilisation active et courageuse des énergies de la société civile autour de la question de l'exploitation et de la gestion des ressources naturelles du pays. Le Centre d'Etudes pour l'Action Sociale (Cepas) a organisé des ateliers d'un travail minutieux de lecture et de réexamen approfondis des contrats miniers signés par le gouvernement avec des entrepreneurs de la filière. Cet engagement citoyen a eu un réel impact sur les décideurs politiques, lesquels se sont vus acculés à soutenir cette action citoyenne. Une soixantaine de contrats miniers ont été revisités, et quelques uns ont été rejetés ou renvoyés à une renégociation. Cette initiative est un exemple digne d'être cité comme un succès dans le long processus de la lutte contre la corruption et pour la bonne gouvernance. Le succès a été rendu possible par la détermination des citoyens engagés, patriotes, et profondément soucieux de voir s'instaurer la bonne gouvernance et la justice dans la redistribution des richesses, seul chemin de la réduction concrète et effective des affres terribles de la pauvreté généralisée parmi les populations congolaises. Mais on constate aussi que l'initiative a dû bénéficier d'un précieux concours financier, et moral, de la part des organisations internationales.

Et c'est ici qu'il nous faut relever deux faiblesses dans le chef de la société civile congolaise quant à la participation efficace dans le processus politique. La première est sa dépendance, sur le plan financier, vis-à-vis des organisations gouvernementales et surtout non gouvernementales des pays occidentaux. Quand tarit la source de financement, l'ardeur civile s'étioule. On connaît des organisations qui sont ou ont été, pour de longues années, comme en hibernation d'activités faute de moyens de financement. La société civile tournée vers les activités de développement ainsi que les organisations des droits de l'homme sont sans doute les plus concernées. Dépendantes, celles-ci sont, de ce fait même, plus susceptibles d'être victimes de manipulation par les donateurs d'aide. La majorité des associations congolaises sont composées de membres dont le revenu est insignifiant. Vivant avec moins de 1 dollar américain par jour, le congolais moyen est incapable de payer des cotisations. Par conséquent, sans la solidarité internationale le mouvement associatif congolais serait dans l'inertie totale. Les organisations internationales œuvrant en RDC vivent au quotidien cette réalité, en tant qu'elles sont constamment sollicitées pour la moindre petite activité. Or on sait fort bien que, comme on dit, la main qui donne est toujours au-dessus de celle qui reçoit. Ceci veut dire que la démocratie réclame l'objectivité, l'impartialité. Mais l'impartialité est, pour le moins, difficile dans une situation de dépendance ou d'assistance quasi absolue.

La seconde faiblesse est la corruption facile, en termes de non résistance à l'émigration des acteurs sociaux non catholiques<sup>138</sup> vers la sphère politique. Lorsqu'un membre de la société civile devient une figure publique proéminente, il est soit inquiété soit aspiré par les pouvoirs politiques pour servir les intérêts de ces derniers. Si les acteurs des organisations de défense des droits de l'homme, comme la « Voix des Sans Voix », l'« Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme », ou encore « Journalistes En Danger », ont fait preuve d'une remarquable capacité de résistance contre à la fois les menaces et l'attraction du pouvoir, par contre on a remarqué que plusieurs acteurs de la société civile ont généralement et très facilement succombé à l'attrait de l'émigration vers la politique. L'espace public congolais est peuplé de ces acteurs politiques venus de la société civile. Le plus regrettable en cela est sans aucun doute le fait que cette émigration est à sens unique et irréversible. Qui sort de la société civile pour la politique n'y retourne pas. Et il coupe ou perd tout lien avec sa base sociale. Il s'en va irréversiblement sauf dans le cas de ceux-là qui jouent à la politique de la chauve-souris, mangeurs à tous les râteliers, et qui, de ce fait, perdent la confiance de la population.

Est-il possible de parvenir à quelque chose qui fasse que la société civile cesse de se vider de sa substance chaque fois qu'apparaissent des figures importantes ? Comment rendre la société civile moins vulnérable, à la fois forte et solidement enracinée ? La politique est-elle un aboutissement inévitable ? Une réponse adéquate à ces questions est difficile. Mais tout ce qui est certain est qu'une société sans société civile organisée manque absolument d'énergie inductrice de transparence, de démocratie et de participation réelle des citoyens à la vie politique. Par exemple, faisant preuve d'un certain souci de transparence, le Ministère du Budget a pris l'habitude d'associer des syndicats de la fonction publique dans les opérations d'élaboration du

---

<sup>138</sup> Contrairement aux religieux chrétiens catholiques, les pasteurs protestants et des églises dites indépendantes font partie de ces acteurs civils qui émigrent facilement et avec empressement vers la politique.

budget national. En particulier, l'Association des Professeurs de l'Université de Kinshasa a été invitée à participer pour le budget de 2007 et 2008. Egalement, des couches sociales diverses et nombreuses ont été consultées dans le processus d'élaboration du Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR), y compris les universitaires. Mais dans la mesure où elle est non institutionnalisée, cette participation dépend de la bonne volonté de l'autorité politique du moment. Elle est donc précaire, aléatoire, et non contraignante, en particulier en ce qui concerne son apport aux travaux d'élaboration de la loi budgétaire ou des documents définitifs. Ainsi, l'information apportée à la population n'est pas toujours complète.

#### **D. Recommandations**

1. Le vote d'une loi qui favorise l'accès des citoyens aux informations doit être érigé en priorité afin d'assurer une meilleure participation des citoyens dans la marche des affaires publiques de la nation. La loi, non encore promulguée à ce jour, relative à l'organisation et aux attributions du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication devra tenir compte de la demande exprimée, en particulier par les professionnels des médias, d'un accès plus aisé aux informations.
2. Le gouvernement devrait entamer une concertation avec les organisations professionnelles des médias pour l'établissement d'un système de subventions publiques transparentes en faveur des organes de presse.

# 4

## Elections en R.D. Congo

Avec la parenthèse constituée par les élections pluralistes organisées en 1960 et 1965, l'une des causes des crises politiques récurrentes auxquelles la République Démocratique du Congo est confrontée depuis son indépendance est la contestation de légitimité des institutions due notamment à l'absence d'élections réellement libres et pluralistes. Les élections de 2006 étaient censées mettre fin à cette longue et profonde crise de légitimité. En dépit d'avancées notables, notamment dans la gestion technique des opérations électorales, les élections de 2006 ont néanmoins été organisées sur une fragile base politique marquée par l'absence d'un consensus solide entre principaux acteurs politiques et par une dépendance logistique et politique très évidente à l'égard des bailleurs de fonds et des puissances occidentales.

Le cadre juridique et réglementaire des élections de 2006 satisfaisait aux principaux standards internationaux en matière d'élections. Il accusait néanmoins quelques lacunes importantes, notamment en matière d'élaboration des lois, d'encadrement du financement des activités politiques et de règlement du contentieux électoral. En dépit d'un manque évident de tradition électorale et de maîtrise par les agents électoraux des nouvelles technologies de l'information dans l'exécution des opérations électorales, la Commission électorale indépendante (CEI, organe de gestion des élections de 2006 au Congo), a fait montre d'un certain professionnalisme dans la préparation, l'organisation, la gestion et le contrôle des opérations techniques des processus référendaire et électoral. Le consensus national sur les fondamentaux des élections, matérialisé par l'accord global et inclusif de décembre 2002, a beaucoup contribué à la réussite relative des élections de 2006. Ce consensus politique est néanmoins en voie d'être rompu par la promulgation d'une loi sur la CENI dont la composition est fortement contestée, ainsi que par la publication unilatérale d'un calendrier électoral par une CEI de moins en moins considérée comme un organe neutre et professionnel de gestion des élections.

Le traitement judiciaire du contentieux électoral est l'un des maillons faibles de la gestion des élections en RDC. Il est caractérisé par un manque de créativité des juges qui réchignent à ordonner des mesures d'enquête supplémentaire pour mieux apprécier les allégations de fraude électorale. L'archaïsme de la procédure judiciaire congolaise ne favorise pas non plus un traitement proactif des litiges électoraux.

## A. Cadre juridique et institutionnel

Le cadre juridique qui régit actuellement l'organisation des élections au Congo a été produit dans un contexte post-conflit dans un Etat fragile en refondation, tiraillé entre l'impératif de la démocratisation et la consolidation de la paix que les violences postélectorales risquent d'énerver et de mettre en cause. Les lois électorales reflètent donc davantage les compromis que les anciens bel-ligérants devaient se concéder qu'un effort de permettre la meilleure organisation des élections. Les calculs et le jeu des compromis politiques ont directement inspiré une bonne partie des règles sur les systèmes électoraux, les conditions d'électeur et d'éligibilité, les cas d'inéligibilité, le mode de désignation ainsi que le mandat des futures autorités.

### Lois essentielles

La Constitution de la Transition (articles 154 à 160), l'Accord Global et Inclusif (chapitre IV, 4 a, b et c) et la Résolution n°DIC/CPJ/09/ du 18 avril 2004 du Dialogue Intercongolais ont chargé la Commission Electorale Indépendante d'assurer la préparation et la tenue du référendum constitutionnel et des élections libres, transparentes et démocratiques pendant la période de transition. La nouvelle Constitution du 18 février 2006 prévoit également des dispositions relatives aux élections. Aux termes de l'article 5 de cette 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. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. La loi fixe les conditions d'organisation des élections et du référendum. Le suffrage est universel, égal et secret. Il est direct ou indirect. Sans préjudice des dispositions des articles 72, 102 et 106 de la présente Constitution, sont électeurs et éligibles, dans les conditions déterminées par la loi, tous les Congolais de deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques* ». Elle institue également une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) en remplacement de la Commission Electorale Indépendante créée par la Constitution de la Transition du 4 avril 2003 en application de la Résolution n°DIC/CPJ/09/ du 18 avril 2004 du Dialogue Intercongolais. La Constitution du 18 février 2006 confie à la nouvelle CENI pratiquement les mêmes missions que celles dévolues jadis à la CEI, à savoir l'organisation du processus électoral, notamment de l'enrôlement des électeurs, de la tenue du fichier électoral, des opérations de vote, de dépouillement et de tout référendum. Elle assurera également la régularité du processus électoral et référendaire.

Ce cadre est appuyé par un bloc de lois qui ont réglementé les élections générales de 2006 : i) la loi sur les partis politiques adoptée conformément à la Résolution du Dialogue Intercongolais n°DIC/CPJ/ 04 du 18 avril 2002 relative à la libéralisation effective et totale de la

vie politique et associative en RDC ;<sup>139</sup> ii) la loi sur la Commission Electorale Indépendante ;<sup>140</sup> iii) La loi sur la nationalité congolaise ;<sup>141</sup> iv) la loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs<sup>142</sup> et ses mesures d'application ;<sup>143</sup> v) la loi sur le référendum constitutionnel<sup>144</sup> et ses mesures d'application ;<sup>145</sup> vi) le Plan opérationnel de sécurisation du processus électoral ;<sup>146</sup> vii) la loi électorale proprement dite ;<sup>147</sup> viii) la loi du 10 juin 2008 portant financement public des partis politiques ; ix) la loi sur la libre administration des provinces ;<sup>148</sup> et x) la loi sur la décentralisation.<sup>149</sup>

La conception de certains textes clés, tels que le projet de Constitution post-transition ou la loi régissant la nationalité congolaise, a en outre nécessité de longues négociations en raison du caractère politiquement sensible de leur contenu. Le projet de Constitution post-transition, par exemple, a fait l'objet d'interminables débats notamment sur le caractère unitaire ou fédéral de l'Etat et sur l'équilibre des pouvoirs. Avec l'implication très forte de la communauté internationale, il a finalement été adopté par les deux Chambres du Parlement le 13 mai 2005, près de deux ans après le début de la transition, puis approuvée par référendum en décembre 2005. L'élaboration du projet de loi électorale a également fait l'objet de blocages au sein du Parlement de transition. Parmi les questions qui ont alimenté ce débat figurent les conditions d'éligibilité aux fonctions du Président de la République, à la députation nationale ou au sénat ; la caution exigée pour être candidat à la présidence (US\$ 50 000) jugée trop élevée, la nature de la liste électorale (ouverte, bloquée ou zébrée) ; la parité homme-femme dans la présentation des listes, le découpage électoral, le parrainage des candidats par les partis politiques ou regroupements politiques, les incompatibilités, le système électoral, le contentieux électoral, la circonscription électorale pour les Sénateurs.<sup>150</sup> Préalable indispensable à son adoption formelle, la promulgation de la nouvelle Constitution a été retardée de façon inexplicable. Parachevant tardivement

---

<sup>139</sup> Loi n°004/2002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.

<sup>140</sup> Loi n°04/009 du 5 juin 2004 portant organisation, fonctionnement et attributions de la Commission Electorale Indépendante, *Journal Officiel*, numéros spéciaux, 1er août 2004 et 20 juin octobre 2006.

<sup>141</sup> Loi n°04/024 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise, *Journal Officiel*, numéro spécial, 17 novembre 2004

<sup>142</sup> Loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs, *Journal Officiel*, numéro spécial, 20 juin octobre 2006.

<sup>143</sup> Décision n°008/CEI/BUR/05 du 9 juin 2005 relative aux mesures d'application de la loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs, *Journal Officiel*, numéro spécial, 20 juin octobre 2006.

<sup>144</sup> Loi n°05/010 du 24 décembre 2004 portant organisation du référendum constitutionnel en République Démocratique du Congo, *Journal Officiel*, numéro spécial, 27 décembre 2004.

<sup>145</sup> Décision n°021/CEI/BUR/05 du 1er octobre 2005 relative aux mesures d'application de la loi sur le référendum constitutionnel.

<sup>146</sup> Décret n°05/026 du 6 mai 2005 portant Plan Opérationnel de Sécurisation du Processus électoral, *Journal Officiel*, numéro spécial, 20 juin octobre 2006.

<sup>147</sup> Loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *Journal Officiel*, numéro spécial, 20 juin octobre 2006.

<sup>148</sup> Loi n°08/012 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, *Journal Officiel*, n°spécial, 31 juillet 2008.

<sup>149</sup> Loi n°08/016 du 7 octobre 2008 porte composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et fixe leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, *Journal Officiel*, numéro spécial, 10 octobre 2008.

<sup>150</sup> J.-L. Ekambo Kangashe, « Les enjeux électoraux et la stabilité politique en RDC : analyse de la loi électorale », *Congo-Afrique* n°402-403, février-mars 2006, pp.39-40.

le dispositif juridique indispensable au lancement des préparatifs administratifs et techniques des scrutins, la loi électorale n'a ainsi été promulguée que le 9 mars 2006. L'accumulation des retards dans l'élaboration du cadre juridique est à l'origine du report des élections au-delà de la date du 30 juin 2006 prévue pour marquer la fin de la transition.

Les difficultés qui ont émaillé l'élaboration de ce cadre juridique des élections émanent essentiellement de blocages dus aux dissensions entre les principaux acteurs des institutions de transition et à leur manque d'empressement à affronter le verdict des urnes. Ces blocages ont longtemps retardé l'élaboration de la législation essentielle à la tenue des différentes consultations électorales, à commencer par le referendum constitutionnel de décembre 2005.<sup>151</sup>

## Systemes électoraux

Au sens strict, par systèmes électoraux, il faut entendre « les mécanismes qui permettent de traduire les préférences des citoyens en sièges dans des institutions représentatives ». <sup>152</sup> Dans les démocraties représentatives, le système électoral a trois fonctions. La première et la plus fondamentale, est celle de convertir les votes en sièges au sein des assemblées parlementaires ou en charges publiques attribuées à des individus. En deuxième lieu, il constitue le canal par lequel le peuple peut tenir ses représentants élus redevables de leurs actes. En troisième lieu, il encourage ceux qui aspirent au pouvoir à présenter leurs appels à l'électorat selon des formes précises.<sup>153</sup>

Il existe de nombreux systèmes électoraux dont les caractéristiques s'enchevêtrent. Afin de simplifier l'analyse, les systèmes électoraux sont généralement classés en trois grandes catégories ou « familles »: les systèmes majoritaires, semi-proportionnels et proportionnels.<sup>154</sup> Les pays de la SADC à laquelle appartient la RDC, ont été encouragés à adopter chacun un système électoral qui soit conforme à son propre ordre politique, à sa propre histoire et à son propre système de partis. Les principes suivants devraient néanmoins être au cœur de leurs systèmes électoraux :

- i) une vaste représentation des divers intérêts politiques et des groupes de population ;
- ii) l'inclusivité et la participation politique des acteurs clés ;
- iii) la responsabilité politique des députés envers les électeurs ;
- iv) la transparence et la légitimité du processus électoral et de son résultat ; et
- v) une culture démocratique intra-parti doit être garantie afin d'assurer la crédibilité et la légitimité de la nomination des candidats au sein des partis politiques.<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> A. Gorgemans, « Le processus électoral congolais : une procession d'Echternach ? », *Echos Grands Lacs* (Publication mensuelle du Réseau mensuelle du Réseau Européen pour l'Afrique Centrale), n°17, février 2006, p.1, disponible sur <http://www.eurac-network.org>, consulté le 27 octobre 2009.

<sup>152</sup> B. O'Neal, *Les systèmes électoraux*, Bibliothèque du Parlement, disponible en ligne sur : <http://dsp-tpsgc.umontreal.gc.ca/Collection-R/LoPBdp/BP/bp334-f.htm>, consulté le 14 mars 2009.

<sup>153</sup> PNUD, *Systemes et processus électoraux*, op.cit., p.11.

<sup>154</sup> A. Reynolds et B. Reilly, *La conception des systèmes électoraux*. Un manuel de International IDEA, Stockholm, 2002, p.18, disponible : [://indh.pnud.org.co/redir.plx?d=indh.pnud.org.co/files/rec&f=poli/DEAsystemeselector.pdf](http://indh.pnud.org.co/redir.plx?d=indh.pnud.org.co/files/rec&f=poli/DEAsystemeselector.pdf), consulté le 14 mars 2009.

<sup>155</sup> *Principes de gestion, de surveillance et d'observation des élections dans les pays de la SADC*, adoptés le 6 novembre 2003 à l'initiative conjointe de EISA et du Forum des Commissions Électorales de la SADC (ECF), EISA, *Electoral Handbook* n°13, Benoni, pp.9-10.

Le système électoral en RDC pour les élections de 2006 repose sur la Constitution du 18 février 2006 et sur la loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales. Ce système combine à la fois les scrutins majoritaires pour les circonscriptions uninominales et les scrutins proportionnels de listes ouvertes avec application de la règle du plus fort reste pour les circonscriptions plurinominales. L'Article 70 de la Constitution dispose que « le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois ». Selon l'Article 71, « Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé, dans un délai de quinze jours, à un second tour ». Pour les membres du Parlement, le nombre de députés nationaux et des sénateurs ainsi que les conditions de leur élection et éligibilité sont fixés par la loi électorale. Concernant les députés nationaux membres de l'Assemblée nationale, l'article 101 de la Constitution dispose qu' « ils sont élus au suffrage universel direct et secret » et que « les candidats aux élections législatives sont présentés par des partis politiques ou par des regroupements. Ils peuvent aussi se présenter en indépendants ». En fonction de la taille de la circonscription électorale déterminée sur base du nombre d'enrôlés auquel se rapporte le quotient électoral national, certaines circonscriptions étaient uninominales et d'autres plurinominales. Selon l'article 104, les candidats sénateurs sont présentés par des partis politiques ou par des regroupements politiques ou en indépendants. Ils sont élus au second degré par les Assemblées provinciales pour un mandat de cinq ans. En vertu de l'article 197 alinéa 6 de la Constitution, les députés provinciaux, comme les députés nationaux, sont présentés par les partis politiques ou des regroupements politiques ; ils peuvent également se présenter en indépendants. L'article 161 de la loi électorale du 9 mars 2006 dispose que les Gouverneurs et les Vice-Gouverneurs des Provinces sont présentés par un parti politique ou un regroupement politique et que les personnes indépendantes peuvent également présenter leur candidature. Excepté le Président de la République qui est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois (article 70 de la Constitution), les Députés nationaux et les Sénateurs sont rééligibles sans limitation de mandat. Il en est de même pour les Députés provinciaux et autres élus locaux dont le mandat n'est pas non plus limité par la Constitution et la loi électorale.

Les députés nationaux ont été élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable, au scrutin parallèle combinant le scrutin majoritaire relatif uninominal à un tour et le scrutin proportionnel de listes ouvertes qui comprennent un nombre de candidats inférieur ou égal à celui des sièges à pourvoir dans la circonscription, avec l'application de la règle du plus fort reste. En effet, dans 61 circonscriptions uninominales, les députés nationaux ont été élus au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire relatif uninominal à un tour, système dans lequel l'électeur se prononce pour un seul candidat et est proclamé député élu le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix.<sup>156</sup> Par contre, dans 108 circonscriptions plurinominales, les candidats députés nationaux ont été élus au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel de listes ouvertes où l'électeur vote pour un seul candidat parmi les noms des candidats figurant sur la liste dans l'ordre alphabétique, sa voix est comptabilisée au titre de la liste ; le nombre de

---

<sup>156</sup> Article 118 de la loi électorale.

voix de la liste est la somme des voix obtenues par les candidats inscrits sur cette liste et les sièges sont attribués proportionnellement au nombre de voix obtenues par chaque liste présentée par le parti politique, par le regroupement politique ou par le candidat indépendant.<sup>157</sup>

Une partie des députés provinciaux a été élue comme les députés nationaux en fonction de la taille de la circonscription au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire relatif dans les circonscriptions uninominales (à un siège) et au scrutin proportionnel de listes ouvertes avec l'application de la règle du plus fort reste dans les circonscriptions plurinominales (à plus d'un siège) et une autre partie composée de chefs coutumiers a été cooptée pour un mandat de cinq ans renouvelable conformément aux dispositions de l'article 197.4 de la Constitution et de l'article 152 de la loi électorale. Les Sénateurs ont été élus au suffrage indirect et au scrutin proportionnel de listes ouvertes à une seule voix préférentielle avec l'application de la règle du plus fort reste. Comme les Sénateurs, les gouverneurs de province furent élus au suffrage indirect, mais au scrutin majoritaire absolu de listes à deux tours (article 159 loi électorale).

Les systèmes électoraux choisis et appliqués en RDC ont fait l'objet d'un vif débat dans l'opinion publique et la classe politique congolaises, plus particulièrement en ce qui concerne le choix du mode de scrutin, la nature des listes et les dérapages du système électoral appliqué. Au sujet du choix du système électoral approprié aux élections de 2006, le débat a porté sur la difficulté de choisir entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel pour l'élection des représentants nationaux, provinciaux et locaux. A l'issue d'intenses discussions et en dépit de fortes pressions exercées à l'époque sur les parlementaires par la communauté internationale lors de la discussion de la Constitution, les partisans de scrutin proportionnel à liste ouverte ont eu raison sur les défenseurs de scrutin majoritaire et ceux de scrutin proportionnel. Pour J.-L. Ekambo Kangashe, le système choisi est plus favorable aux grands partis et n'assure pas la prise en compte des petits partis, des minorités, des femmes et des personnes vulnérables. D'après lui, le législateur aurait fait œuvre utile en adoptant le système de la plus forte moyenne en vue d'assurer l'inclusivité tant recherchée. Mais le risque de voir ce système être à la base de nombreux conflits au lendemain des élections a justifié l'option en faveur du système de la proportionnelle avec application de la règle du fort reste lequel constitue néanmoins, selon lui, une soupape de sécurité pour les partis politiques en présence et une dose d'inclusivité en ce qu'il donne finalement la parole plus aux partis qu'aux individus.<sup>158</sup>

Un autre sujet de controverse entre experts et acteurs politiques avait trait à la nature des listes à présenter aux électeurs. Le débat très acharné sur cette question a opposé les partisans de « liste bloquée » aux défenseurs de « liste ouverte ». La liste bloquée était soutenue par les chefs de file de partis politiques qui, sur base de ce système, devaient avoir le dernier mot dans l'inscription et l'ordre de présentation des candidats à présenter au choix des électeurs. En raison de ses inconvénients, la liste bloquée a été rejetée parce qu'en dépit de ses avantages, elle ne permet pas un contact direct entre les électeurs et les candidats ; elle donne un pouvoir discrétionnaire voire dictatorial au chef du parti dans l'établissement des listes et l'ordre de présentation des candidats. Enfin, une fois déposée et agréée au niveau de la Commission

---

<sup>157</sup> Article 120 de la loi électorale.

<sup>158</sup> J.-L. Ekambo Kangashe, art.cit., pp.45-46.

Electorale Indépendante, cette liste ne peut subir aucune modification même si le candidat y figurant venait à décéder ou à quitter le parti. Un autre débat très nourri intérieur au camp de liste bloquée qui a accaparé l'opinion publique lors de la discussion au Parlement de la loi électorale a été concentré sur les « listes zébrées » consistant à alterner les candidats hommes et les candidates femmes sur les listes des candidats à présenter par les partis et par les regroupements politiques. Ce courant était notamment soutenu par les partenaires au développement et les Caucus des femmes militant en faveur de l'application effective de l'article 14 de la Constitution de la Troisième République relative à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme, la protection et la promotion de ses droits, l'épanouissement et la participation de la femme au développement de la nation, sa représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales, la mise en œuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions. A l'issue du débat au Parlement, le courant paritaire a été mis en minorité, la thèse majoritaire préférant la méritocratie et la compétition à la discrimination positive et aux revendications catégorielles dans un système démocratique.

Le troisième sujet de débat se rapporte aux dérapages des systèmes électoraux appliqués dans les élections de 2006/07 en République Démocratique du Congo. Quatre de ces dérapages paraissent graves : la complexité du système électoral, sa dénaturation, son coût et la corruption qu'il a induite. Dans son Rapport final<sup>159</sup> publié le 23 février 2007, la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne attire d'abord l'attention sur la complexité de ce système électoral.<sup>160</sup> Faisant abstraction du caractère fortement décentralisé des institutions mises en place dans le cadre de la Troisième République, ce choix a en effet engendré un système électoral particulièrement complexe, combinant un scrutin majoritaire uninominal à un tour dans les 61 circonscriptions à un siège et un scrutin de type proportionnel avec listes ouvertes dans les 108 autres. Les complexités techniques et opérationnelles induites par ce système étaient considérables. Elles ont largement contribué à retarder plus encore la date des premiers scrutins, en raison des délais incompressibles nécessaires à la conception, la production et le déploiement de bulletins de vote sur lesquels devaient ainsi figurer les noms et photos des centaines de candidats en lice. Par exemple, les bulletins de vote utilisés pour les élections législatives à Kinshasa reprenaient pour chaque circonscription les noms et photos de près de 900 candidats, sur six pages de format A1. D'une grande complexité d'utilisation pour les électeurs, ce système a en outre, considérablement alourdi les opérations de dépouillement et de compilation des résultats, multipliant les sources d'erreur et de contestation. Pour les élections provinciales, le Parlement de transition a de surcroît augmenté le nombre de circonscriptions à Kinshasa, en le définissant au niveau des 24 communes de la capitale. En raison du nombre extrêmement élevé de candidatures, ce système a permis l'élection de nombreux députés n'ayant recueilli qu'une faible minorité des voix. Relevé dans l'ensemble du pays, le phénomène est accentué dans des provinces telles que les Kasai, où l'électorat est particulièrement fragmenté, sur des lignes ethniques. A titre illus-

---

<sup>159</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo, *Elections présidentielle, législatives et provinciales 2006. Rapport final*, disponible sur [http : //www.moeuerdcongo.org/files/MO%20RDC%202006%20-%20Rapport%Final](http://www.moeuerdcongo.org/files/MO%20RDC%202006%20-%20Rapport%Final), consulté le 12 septembre 2009, p.25.

<sup>160</sup> Idem, p.32.

tratif, la Mission d'Observation de l'Union Européenne note que les 3 sièges à pourvoir dans la circonscription de Kazumba ont été attribués avec un total de voix inférieure à 20 % des voix exprimées. Enfin, multipliant les sources de contestation, les écarts de voix sont souvent très faibles entre le dernier député élu et son challenger le plus proche : dans 29 circonscriptions, il est ainsi inférieur à 3 % des suffrages. L'analyse des résultats des élections provinciales fait apparaître des distorsions similaires. Dans la commune de Kisenso, à Kinshasa, les deux députés provinciaux élus n'ont recueilli respectivement que 4,2 % et 3,5 % des voix exprimées. Dans la commune de Mont Ngafula, les 2 élus totalisent moins de 7 %.<sup>161</sup>

A cette complexité du système électoral s'ajoute sa dénaturation du scrutin proportionnel de listes ouvertes avec application de la règle du plus fort reste pour les circonscriptions pluri-nominales. Techniquement, il s'agit d'un scrutin de listes, dans lequel chaque parti présente dans chaque circonscription électorale une liste de candidats (le nombre de ceux-ci équivalant à celui des sièges attribués à la circonscription) ; chaque liste faisant l'objet d'un « bulletin de vote ». Dans ce système, l'électeur se verra remettre des bulletins représentant les listes des partis en compétition et votera pour une liste sans nécessairement s'attacher aux noms des candidats et jettera les autres.<sup>162</sup> Il n'en a pas été ainsi pour les élections de 2006 organisées en RDC. Le professeur Mampuya fait observer à cet effet que les électeurs qui ont voté en 2006 n'ont pas voté pour telle ou telle liste ou choisi entre les partis en présence, mais ils ont eu en mains, comme bulletin de vote, les listes de candidats des partis en lice dans la circonscription mais une seule longue liste de tous les candidats de la circonscription (parfois plusieurs dizaines de noms) classés par ordre alphabétique (art. 119, al. 1 point 1) indépendamment de leur parti, chacun devant voter « pour un seul candidat » sur cette liste (art. 119, al. 1 point 2). Les candidats eux-mêmes étaient allés en campagne électorale individuellement, faisant leur propre promotion et non celle d'un parti ou d'un programme de parti, faisant leurs promesses en leur nom personnel et non au nom d'un quelconque parti. Comme on le voit, même si l'article 119 alinéas 2 à 4 de la loi électorale parle de « liste », il ne s'est donc pas agi d'un scrutin de listes mais bien plutôt d'un « scrutin de candidats ». Il y a eu ainsi opposition et confrontation d'individus, parfois d'un même parti, mais nulle confrontation de programmes ou de projets de politiques publiques, chaque candidat comptant sur les voix tribales, régionales, claniques, familiales ou amicales. Ce n'est que lors de l'attribution des sièges entre les candidats et, à travers eux, à leurs partis respectifs, que l'on additionnait artificiellement les voix obtenues par tous les candidats de tel parti dans la circonscription.

Ce grief mérite d'être tempéré en raison de la difficulté matérielle liée à la conception et à la production des bulletins de vote à cause du nombre très élevé de partis ou regroupements politiques et de candidats indépendants qui ont présenté de liste aux élections de 2006. Le scrutin de liste supposerait donc, dans la logique des détracteurs de ce système, de produire autant de bulletins de vote différents qu'il y avait de partis ou regroupements politiques et de candidats indépendants : 33 listes différentes pour 33 candidats présentés par 27 partis ou regroupements politiques et 7 candidats indépendants pour l'élection présidentielle ; 965 listes différentes pour

---

<sup>161</sup> Idem, p.25.

<sup>162</sup> Lire avec intérêt A. Mampuya Kanunk'a-Tshiabo, La loi électorale en question, *Le Potentiel*, du 14 décembre 2009.

8 940 candidats présentés par 196 partis ou regroupements politiques et 769 candidats indépendants pour la députation nationale ; 393 listes différentes pour 832 candidats présentés par 98 partis ou regroupements politiques et 295 candidats indépendants pour l'élection sénatoriale ; 873 listes différentes pour 195 partis ou regroupements politiques et 678 candidats indépendants pour 22 500 candidats pour la députation provinciale ; 58 listes différentes pour 76 candidats présentés par 14 partis ou regroupements politiques et 44 candidats indépendants pour l'élection des Gouverneurs et Vice-gouverneurs ; plusieurs centaines de listes électorales différentes pour environ 200 000 candidats attendus pour les élections locales. Les cinq scrutins organisés jusque-là (présidentiel, députation nationale, élection sénatoriale, députation provinciale et élection des Gouverneurs) exigeraient donc au total près de 2 322 listes différentes<sup>163</sup> que devait concevoir et produire la CEI en fonction du nombre de partis ou regroupements politiques et de candidats indépendants qui ont pris part aux élections de 2006 ; pareil défi était honnêtement très difficile à relever par la CEI même avec l'appui de ses partenaires intervenant dans la chaîne de la logistique électorale et ne la mettrait pas à l'abri des risques d'erreur que cela suppose aussi bien dans la production de ces listes (il faudrait s'assurer que chaque photo corresponde au bon candidat) que dans leur distribution (il faudrait s'assurer que le bon bulletin aille dans la bonne circonscription). La formule appliquée – une seule longue liste de tous les candidats de la circonscription classés par ordre alphabétique – bien sûr critiquable, était le moindre mal face à l'énorme défi à relever pour une Commission Electorale jeune et sans tradition en matière électorale comme celle de la RDC, à l'impossible nul n'étant tenu.

A l'issue des élections présidentielle, législatives et provinciales organisées de 2006/07, le Cadre de Concertation de la Société civile pour l'observation des Elections (CDCE) a eu à formuler pour sa part deux critiques sévères contre le système électoral choisi par ce pays.<sup>164</sup> Ces observations se rapportent au coût du suffrage universel direct et aux dérapages liés au suffrage indirect. D'abord, même si le CDCE recommande le suffrage universel direct dans l'environnement politique de la RDC en ce qu'il permet de consulter chaque citoyen majeur sur les affaires publiques, il est cependant, dans le contexte de la RDC, une opération très lourde et coûteuse en raison de l'étendue du pays. Ensuite, l'expérience du vote indirect laisse aujourd'hui un goût amer aux élections organisées dans ce pays entre 2006 et 2007. Aux dires de cette plateforme de la société civile, les députés provinciaux n'ont pas tardé à trahir la confiance mise en eux par leurs électeurs en élisant comme sénateurs des personnes qui s'étaient présentées aux élections législatives nationales et qui n'avaient pas été élues pour siéger à l'Assemblée nationale. Les électeurs se sont sentis abusés en voyant repêchées par leurs élus provinciaux des personnalités à qui ils avaient déjà dénié leurs votes aux scrutins antérieurs. Le malaise et la frustration ont été grands. On a crié à la trahison et voire à la corruption des députés provinciaux. D'une manière

---

<sup>163</sup> Calcul effectué à partir de données fournies par A. Malu Malu, Les élections en République Démocratique du Congo : un aperçu général, in M. Schulz (Hg), *Entwicklungsträger in der DR Kongo*, Lit Verlag, Berlin, 2008, p.618.

<sup>164</sup> R. Minani Bihuzo, Présentation du rapport d'observation des élections présidentielle, législatives et provinciales en RDC. Mot de clôture, 1er septembre 2006, disponible sur <http://www.grandslacs.net/doc/4138.pdf>, consulté le 14 mars 2009, pp.3-4.

générale, « l'argent, la corruption, l'achat des consciences et le trafic d'influence ont, une nouvelle fois et de façon scandaleuse, permis l'élection de nombreux Sénateurs et Gouverneurs ».<sup>165</sup>

## Présentation des candidatures

Les articles 72, 102 et 106 de la Constitution fixent les conditions pour être candidat à la Présidence ou au parlement. Un candidat à la Présidence doit posséder la nationalité congolaise d'origine et être âgé de 30 ans au moins. Un député doit être congolais et âgé de 25 ans au moins ; un sénateur doit être congolais et âgé de 30 ans au moins.<sup>166</sup> La loi précise que l'éligibilité est soumise aussi aux conditions ci-après : i) être de nationalité congolaise ; ii) avoir l'âge requis à la date de la clôture du dépôt de candidature ; iii) jouir de la plénitude de ses droits civils et politiques ; iv) ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion prévus par la Constitution ; v) avoir la qualité d'électeur ou se faire identifier et enrôler lors du dépôt de sa candidature.<sup>167</sup> Par contre, les cas d'inéligibilité prévus par l'article 10 de la loi électorale sont les suivants : i) la privation de ses droits civils et politiques ; ii) la condamnation pour crimes de guerre, crimes de génocide et crimes contre l'humanité par une juridiction pénale internationale ; iii) la condamnation du chef de banqueroute et faillite ; iv) l'incapacité mentale médicalement prouvée au cours de cinq dernières années précédant les élections ; v) la qualité de fonctionnaire et agents de l'Administration publique ne justifiant pas de leur demande de mise en disponibilité ; vi) la qualité de mandataires actifs des entreprises publiques ou mixtes ne justifiant pas du dépôt de leur lettre de démission ; vii) la qualité de magistrat n'ayant pas donné la preuve de leur lettre de démission ; viii) la qualité de membres des FARDC qui n'auront pas donné la preuve de leur lettre de démission ou de leur mise à la retraite ; ix) la qualité de membre de la CEI.<sup>168</sup>

L'engagement à consolider la démocratie doit s'appliquer à l'intérieur des partis politiques. Il se mesure notamment au degré de transparence, à la diversité et à l'équité, à la prise en compte de la parité dans la désignation des candidats. En fait de désignation des candidats à l'intérieur des partis politiques, il est cependant donné de constater que, souvent, la sélection des candidats au niveau du parti n'est pas démocratique. Généralement, les mécanismes qui encouragent les valeurs de diversité et de représentation équitable ainsi que la désignation des femmes y font défaut. Pareille pratique n'est donc pas de nature à consolider la démocratie à l'intérieur des partis politiques. S'agissant spécialement de la question de la parité homme-femme au sein des institutions publiques, en dépit du principe constitutionnel<sup>169</sup> consacrant l'accès équitable des femmes aux fonctions électives, aucune disposition de la loi électorale n'en permet l'application effective au sein des nouvelles institutions, l'option de listes bloquées permettant l'introduction d'un quota minimum de femmes ayant été rejeté par le législateur de la transition. L'article 13,

---

<sup>165</sup> N. Obotela et J. Omasombo, « De la fin des 'composantes' à l'hégémonie par les élections en RDC », *Annuaire de l'Afrique des Grands Lacs*, 2006/07, p.156, disponible sur [www.ua.ac.be/objets/00151015.pdf](http://www.ua.ac.be/objets/00151015.pdf), consulté le 14 octobre 2009.

<sup>166</sup> Constitution, articles 72, 102 et 105.

<sup>167</sup> Loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, municipales et locales, *Journal Officiel*, numéro spécial, 20 juin 2006, article 103.

<sup>168</sup> Idem, article 10.

<sup>169</sup> L'article 14, alinéas 5 et 6 de la Constitution dispose que « l'Etat garantit la mise en œuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions. La loi fixe les modalités d'application de ces droits ».

alinéas 3 et 4, de la loi électorale n'introduit qu'une mention non contraignante sur la parité, en disposant que « chaque liste est établie en tenant compte, s'il échet, de la représentation paritaire homme-femme (...). Toutefois, la non réalisation de la parité homme-femme au cours des prochaines échéances électorales n'est pas un motif d'irrecevabilité d'une liste ».

En définitive, le cadre juridique et réglementaire des élections de 2006 satisfait aux standards internationaux en matière d'élections en dépit de lacunes importantes, notamment en matière d'élaboration des lois, d'encadrement du financement des activités politiques, de la parité et de règlement du contentieux électoral.<sup>170</sup> En effet, les lois essentielles au droit électoral, à l'organisation des élections, à la conduite des partis politiques, au fonctionnement de l'administration électorale, etc., ont été produites. La constitution consacre les droits civils et politiques essentiels au déroulement démocratique du processus électoral notamment le droit aux rassemblements et aux manifestations politiques. Elle garantit en outre le droit des femmes à une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales, en dépit du rejet par le Parlement d'une disposition de ce type lors de son élaboration. En revanche, le défaut de mise en œuvre de la législation sur le financement des partis politiques a nui à une compétition équitable.

## Calendrier des scrutins

La loi électorale du 9 mars 2006 prévoit onze scrutins pour les élections prévues par l'Accord global et inclusif pendant la période de transition de 36 mois maximum à partir de la mise en place des institutions de la transition.<sup>171</sup> Prévenu initialement pour la seule journée du 18 décembre 2005, le référendum s'est déroulé du 18 au 19 décembre 2005. Le 30 juillet 2006 eurent lieu le premier tour de l'élection présidentielle et l'élection des députés nationaux. Trois mois après, le 29 octobre 2006, intervinrent le même jour le deuxième tour de l'élection présidentielle et l'élection des députés provinciaux. L'élection par les Assemblées provinciales des Sénateurs eut lieu le 19 janvier 2007, et celle des gouverneurs et vice-gouverneurs intervint le 27 janvier 2007.

Excepté ces élections présidentielle, législative et provinciale qui sont déjà tenues, il reste à organiser les élections urbaines, municipales et locales. La loi électorale prévoit d'organiser le même jour, les élections des conseillers de secteur ou chefferie ainsi que des conseillers municipaux au suffrage universel direct et au scrutin des listes ouvertes, à une seule voix préférentielle, avec l'application de la règle du plus fort reste. La liste comprend un nombre de candidats inférieur ou égal à celui des sièges à pourvoir dans la circonscription. Auront également lieu le même jour les élections par les conseillers municipaux des Conseillers urbains au suffrage indirect et au scrutin proportionnel de listes ouvertes à une seule voix préférentielle avec l'application de la règle du plus fort reste. La liste comprend un nombre de candidats inférieur ou égal à celui des sièges à pourvoir dans la circonscription, ainsi que des bourgmestres et bourgmestres adjoints au suffrage indirect et au scrutin majoritaire absolu de listes. Sont également prévues le même jour les élections des chefs de secteur et des chefs de secteur adjoints au suffrage indirect et au scrutin majoritaire absolu de listes par les conseillers de secteurs. Seront organisées à une date qui sera

---

<sup>170</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo, *Rapport cité*, p.23.

<sup>171</sup> Article 196 de la Constitution de la transition du 4 avril 2003.

déterminée par la CEI, les élections des maires et maires adjoints par les conseillers urbains au suffrage indirect et au scrutin majoritaire absolu de listes. Six types différents d'élections sont concernés : deux directes (pour les conseils municipaux et les conseils de secteurs ou de chefferies) et quatre indirectes (conseils urbains, bourgmestres, chefs de secteurs et maires, ainsi que leurs adjoints). A la date de rédaction de ce rapport, la révision du fichier électoral permettant de mettre à jour les listes électorales avant la tenue des élections et constituer la base de données pour les élections générales de 2011 n'est laborieusement réalisée que pour la ville de Kinshasa et la province du Bas Congo, avant d'être étendue aux neuf autres provinces.

Avant août 2010, la CEI conditionnait la tenue des élections locales à la résolution de quatre contraintes, d'ordre juridique, financier, logistique et sécuritaire respectivement. Sur le plan juridique, la CEI disait attendre : i) l'adoption des décrets d'application de la loi sur la décentralisation relatifs à la création des nouvelles villes et communes ainsi qu'aux limites des secteurs et chefferies et ii) l'élaboration, le vote et la promulgation de la loi sur les entités territoriales déconcentrées ainsi que de la loi organique portant subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces, laquelle loi pourrait statuer une fois pour toutes sur la reconnaissance officielle des groupements (plus de 350) qui naissent comme des champignons sur l'ensemble du territoire national. Quant au préalable d'ordre financier, la CEI disait n'avoir reçu aucune contribution au budget de l'opération de la révision du fichier électoral ni au budget des élections locales proprement dites, le gouvernement n'ayant procédé à aucune allocation budgétaire à cet effet et la communauté internationale subordonnant sa contribution à celle du gouvernement. L'absence de fonds disponibles empêchait la CEI de faire face aux défis logistiques posés par l'organisation des élections locales. Enfin, la CEI excipait de l'insécurité dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, ainsi que dans les districts de l'Ituri, du Haut-Uélé et du Bas-Uélé de la province Orientale pour justifier la non tenue des élections locales.<sup>172</sup>

Le 9 août 2010, cependant, la CEI a publié un calendrier du processus électoral 2010 – 2013 qui a pour effet de renvoyer les élections locales à 2013, bien au-delà du mandat de la première législature de la Troisième République.<sup>173</sup> En conséquence de ce calendrier, les élections locales attendues avant les élections générales de la deuxième législature de la Troisième République n'auront donc plus lieu. L'annulation des élections locales, sept ans après la fin de la période de la transition où elles devaient impérativement se tenir, est un aveu sans équivoque d'échec de la CEI et du Gouvernement de la RDC de parachever le processus électoral débuté en 2005/06. Elle constitue également une rupture du consensus politique matérialisé par l'Accord Global et Inclusif de 2002 qui avait mis en place un nouvel ordre politique en RDC fondé, entre autres piliers, sur la démocratie locale. Bien plus, cette annulation a été furtivement réalisée sans que la CEI ne la justifie par l'impossibilité de résoudre les quatre préalables qu'elle mettait à l'avant comme obstacles à la tenue des élections locales. La CEI a donc laissé la place à des spéculations qui voyaient derrière le renvoi sans date des élections locales des raisons politiques liées à la stra-

---

<sup>172</sup> Entretien mercredi 2 septembre 2009 dans son office à Kinshasa Gombe avec Dieudonné Mirimo, Rapporteur de la Commission Electorale Indépendante sur le calendrier des élections locales.

<sup>173</sup> CEI, Décision n°030/CEI/BUR/10 du 9 août 2010 portant publication du calendrier du processus électoral 2010–2013 en RDC.

tégie du gouvernement d'exercer un contrôle total du processus politique, contrôle qui pourrait être contrarié par la consolidation de la démocratie locale. Une telle stratégie corrobore la conviction du gouvernement, partagée avec l'organisation *Crisis Group* en octobre 2009, qu'il n'y aurait pas d'élections locales, la présidence n'ayant rien à gagner d'un scrutin risquant de modifier les équilibres politiques des provinces si peu de temps avant le rendez-vous présidentiel.<sup>174</sup>

## **B. Administration électorale : La CEI et la CENI**

La RDC, à l'instar d'un nombre de plus en plus important des pays africains, a opté pour la formule de l'organisation des élections par un organe autonome et indépendant du gouvernement. L'Accord Global et Inclusif du 17 décembre 2002 qui a sanctionné les négociations du Dialogue Intercongolais a décidé qu'une Commission électorale indépendante, partiellement partisane et décentralisée serait l'organisme de gestion des élections pendant la transition.<sup>175</sup> Le contexte post-conflit caractérisé par la crise de confiance entre acteurs politiques et belligérants explique largement la décision des participants au Dialogue Intercongolais de confier l'organisation des élections à une administration électorale indépendante du gouvernement.<sup>176</sup> La Constitution de la Transition du 4 avril 2003 l'a instituée sous la dénomination de *Commission Electorale Indépendante* (CEI). La Constitution du 18 février 2006 a maintenu le même principe de gestion des élections par un organe indépendant, sous la dénomination de *Commission Electorale Nationale Indépendante* (CENI), appelée à succéder à la CEI et, contrairement à cette dernière qui était instituée pour la période de transition, à être un organe permanent. La création de la CEI et de la CENI était par ailleurs conforme à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, en vertu de laquelle les Etats membres de l'Union africaine s'engageaient à « créer et renforcer les organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux, chargés de la gestion des élections ».<sup>177</sup>

Bien que la CEI était instituée pour la période de transition entre 2003 et 2006, et qu'une loi instituant la CENI a été adoptée en juillet 2010, les développements qui suivent seront surtout centrés sur la CEI en raison du fait qu'à la date de publication de ce rapport la CENI n'avait pas encore été effectivement installée et que les élections organisées à la même date l'ont été par la CEI.

### **Mission et attributions**

En vue de permettre la mise en place d'un régime constitutionnel démocratique, la Constitution de la transition du 4 avril 2003 a institué la Commission Electorale Indépendante (CEI) comme une des « institutions d'appui à la démocratie ». Elle est régie par la loi n°04/009 du 5 juin

---

<sup>174</sup> International Crisis Group, « Congo : l'enlisement du projet démocratique », *Briefing Afrique de Crisis Group*, n°73, 8 avril 2010, p.18.

<sup>175</sup> Résolution DIC/CPJ/09 du Dialogue Intercongolais du 18 avril 2002 qui crée la CEI comme une des « institutions d'appui à la démocratie ». Cf. Dialogue Intercongolais, *Rapport final*, janvier 2000-avril 2003.

<sup>176</sup> Entretien avec Dieudonné Mirimo, Rapporteur de la CEI, mercredi 2 septembre 2009 à Kinshasa.

<sup>177</sup> Article 17(1) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée par la huitième session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements tenue le 30 janvier 2007 à Addis Abéba, disponible à l'adresse : [http://www.afrimap.org/english/images/treaty/Charte\\_africaine\\_de\\_la\\_Democratie.pdf](http://www.afrimap.org/english/images/treaty/Charte_africaine_de_la_Democratie.pdf).

2004 portant son organisation, son fonctionnement et ses attributions.<sup>178</sup> Au terme de cette loi organique, la CEI est indépendante par rapport aux autres institutions de la transition, mais elle collabore avec elles.<sup>179</sup> Elle est chargée d'assurer la préparation, l'organisation, la gestion et le contrôle des élections libres, démocratiques et transparentes à tous les niveaux pendant la transition permettant la mise en place d'un régime constitutionnel démocratique en RDC.<sup>180</sup> Plus précisément, la loi n°06/006 du 9 mars 2006 la charge d'organiser les élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.<sup>181</sup>

Dans l'accomplissement de ses missions, la CEI dispose de prérogatives et de moyens d'action étendus. Elle est en particulier dotée de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière dans la gestion de son budget dont les ressources proviennent de dotations du gouvernement central, complétée par des apports extérieurs de la communauté internationale. Elle a la capacité de saisir les juridictions compétentes qui sont obligées de statuer selon la procédure de flagrance.<sup>182</sup> En raison de la délicatesse de sa mission, la loi reconnaît aux membres de la CEI le bénéfice de l'immunité de poursuite et du privilège de juridiction dans l'exercice de leurs fonctions.<sup>183</sup>

La CEI est formellement indépendante de composantes et entités signataires de l'Accord Global et Inclusif dans la mesure ses membres sont censés « couper le cordon ombilical » qui les liait à leurs composantes d'appartenance et être au-dessus des intérêts partisans pour ne considérer que la stricte impartialité. L'autonomie de la CEI a été en réalité soumise à une rude épreuve des faits, particulièrement à l'égard des partenaires avec lesquelles elle a eu à collaborer dans l'organisation des élections. Ceci a été surtout le cas du Gouvernement et des partenaires au développement.<sup>184</sup> Le non respect par le Gouvernement de son engagement financier au titre de sa quote-part dans le budget de fonctionnement de la CEI et dans le budget du reste des opérations électorales est à la base du retard dans l'organisation des élections locales et le lancement de l'opération de la révision du fichier électoral dans les dix provinces du pays en dehors de la ville-province de Kinshasa, sans parler de plusieurs mois d'arriérés de salaires des membres et agents de l'Administration centrale et de ses bureaux de représentations provinciales. Cette dépendance de la CEI de la dotation du gouvernement procède à son tour de la dépendance de ce dernier des ressources extérieures dont les partenaires conditionnent l'octroi au respect par le gouvernement de son engagement au financement du budget de fonctionnement de cette institution d'appui à la démocratie. La trop grande dépendance financière de la CEI de la dotation du gouvernement

---

<sup>178</sup> Loi n°04/009 du 5 juin 2004 portant organisation, fonctionnement et attributions de la Commission Electorale Indépendante, *Journal Officiel*, numéro spécial, 20 juin 2006.

<sup>179</sup> *Idem*, article 4.

<sup>180</sup> Constitution, articles 154 à 160.

<sup>181</sup> Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *Journal Officiel*, numéro spécial, 20 juin 2006.

<sup>182</sup> *Idem*, article 31, alinéa 3.

<sup>183</sup> *Idem*, article 33.

<sup>184</sup> Entretien avec Dieudonné Mirimo, Rapporteur de la Commission Electorale Indépendante, Kinshasa le 2 septembre 2009.

central et du financement de la communauté internationale constitue donc, à n'en point douter, une entrave majeure à l'autonomie de cet organisme de gestion des élections.

## Encadré 5 : Missions et attributions de la Commission Electorale Indépendante

**Article 5 :** La Commission Electorale Indépendante a pour mission de garantir la neutralité et l'impartialité dans l'organisation des scrutins libres, démocratiques et transparentes.

**Article 6 :** Sans préjudice de l'article 5 ci-dessus, la Commission Electorale Indépendante est chargée de préparer, d'organiser, de gérer et de contrôler, en toute indépendance et transparente, les processus référendaire et électoral pendant la transition.

Les attributions principales de la Commission Electorale Indépendante sont :

- a. élaborer et interpréter, en toute indépendance et autorité, son Règlement Intérieur...
- b. organiser et gérer les opérations référendaires, préélectorales et électorales notamment :
  - l'identification des nationaux ;
  - l'enrôlement ;
  - l'établissement des listes électorales ;
  - le vote ;
  - le dépouillement ;
  - l'annonce des résultats ;
  - la passation des marchés afférents à ces opérations conformément aux procédures en vigueur ;
- c. contribuer à l'élaboration du cadre juridique relatif aux processus référendaire et électoral ;
- d. élaborer les prévisions budgétaires et le calendrier relatifs à l'organisation des processus référendaires et électoraux ;
- e. traduire en langues nationales et rendre public le projet de Constitution à soumettre au référendum ;
- f. vulgariser en français et en langues nationales les lois référendaire et électorale ;
- g. réaliser un programme d'information des électeurs et coordonner la campagne d'éducation civique de la population en tenant compte des langues nationales ;
- h. assurer la formation électorale des responsables nationaux, provinciaux et locaux chargés de préparer et d'organiser les élections ;
- i. élaborer et vulgariser un Code de bonne conduite et des règles de déontologie électorales ;
- j. veiller à l'application des lois référendaire et électorale ;
- k. déterminer le nombre des bureaux de vote, des bureaux de dépouillement et des bureaux de centralisation des résultats électoraux par circonscription électorale ;
- l. nommer les membres des bureaux de vote, les membres des bureaux de dépouillement et des membres des bureaux de centralisation des résultats électoraux ;
- m. veiller à la régularité de la campagne référendaire ;
- n. annoncer et publier les résultats du référendum et les transmettre à la Cour Suprême de Justice pour proclamation ;
- o. recevoir, agréer et publier les listes des candidats ;

- p. veiller à la régularité des campagnes électorales ;
- q. annoncer les résultats provisoires des élections à tous les niveaux et les transmettre pour proclamation à la Cour Suprême de Justice concernant les élections présidentielle et législatives ou à la Cour d'Appel du ressort concernant les élections provinciales et locales ;
- r. déposer à l'Assemblée nationale et au Sénat un rapport général sur le référendum et un rapport général sur les élections.

**SOURCE :**

Loi n°04/009 du 5 juin 2004 portant organisation, fonctionnement et attributions de la CEI.

## Composition et structure

La composition des organismes de gestion de l'élection (OGE) ou commissions électorales est un critère essentiel de démocratisation des processus électoraux.<sup>185</sup> Les principes de gestion, de surveillance et d'observation des pays de la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe (SADC) recommandent à cet effet que « *la composition de l'OGE devrait être représentative de la société, et devrait comporter au moins 30% des femmes. On devrait prendre en considération la nomination de personnes indépendantes connues pour leur intégrité au sein de la société. (...) Au moins un des commissaires devrait être quelqu'un qui occupe une haute fonction judiciaire (juge à la Haute Cour ou à la Cour suprême). Un pourcentage des membres des OGE devrait être constitué de membres à plein temps afin de garantir la continuité organisationnelle et intellectuelle* ». <sup>186</sup>

En Afrique francophone, la naissance des commissions électorales remonte à la veille du deuxième cycle des élections du renouveau démocratique au début des années 1990, contexte qui explique leur constitution selon une procédure consensuelle impliquant les partis politiques, la société civile et le gouvernement et/ou le parlement.<sup>187</sup> Ce schéma est plus ou moins valable pour la RDC dont la CEI, outre les représentants des partis politiques de l'opposition et ceux de la société civile, comprend les représentants des ex-belligérants (ex-gouvernement central, RCD, RCD-K-ML et RCD-N). La CEI est constituée de 21 membres désignés de façon paritaire par les composantes et entités du Dialogue inter-congolais,<sup>188</sup> sur base des principes de compétence, d'expérience, de haute moralité et de représentation provinciale à raison de trois membres par Composante et de deux membres par Entité dont au moins une femme par composante et entité.

---

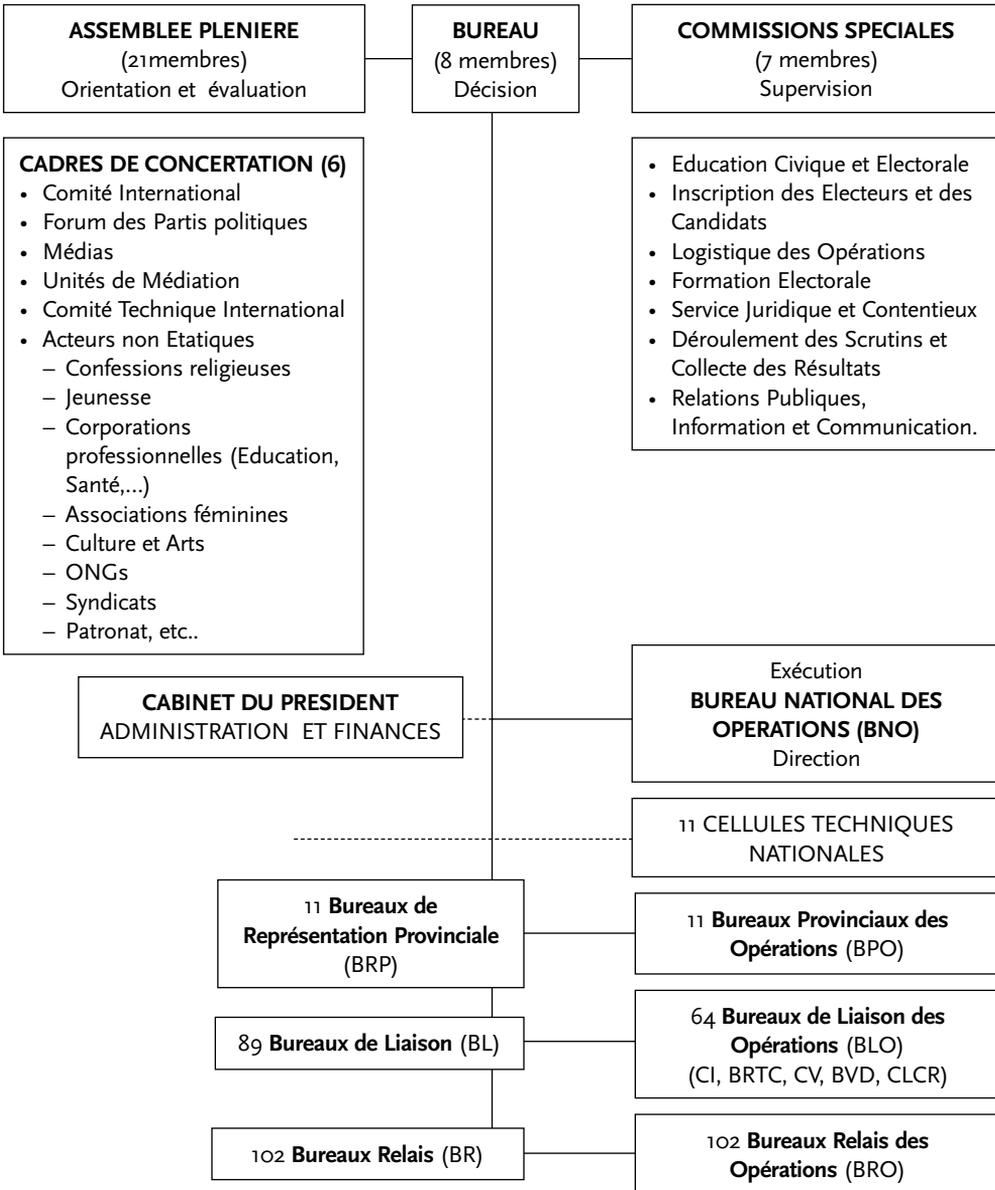
<sup>185</sup> M. Bondo, art.cit., p.12.

<sup>186</sup> EISA, op.cit., p.12.

<sup>187</sup> Alao Sadikou Ayo, *Quel mode de gestion des élections pour l'avenir ?*, disponible sur : <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.324.pdf>, consulté le 16 mars 2009.

<sup>188</sup> L'Accord Global et Inclusif fait une distinction entre « composantes » et « entités » parmi les institutions politiques participant au DIC. Les « Composantes » sont constituées par le gouvernement central de Kinshasa, les deux principaux groupes rebelles que sont le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RDC soutenu par le Rwanda) et le Mouvement de Libération du Congo (MLC, soutenu par l'Ouganda), ainsi que l'opposition politique non armée et les 'Forces vives' constituées des organisations de la société civile. Pour leur part, les « Entités » désignaient (i) les nombreux et disparates groupes armés de défense populaire désignés sous l'appellation commune de « Maï-Maï », et (ii) les groupes armés issus des principaux mouvements rebelles qu'étaient le Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Kisangani-Mouvement de Libération (RDC-K-ML) dirigé par Mbusa Nyamwisi et soutenu par l'Ouganda, et le Rassemblement des Congolais Démocrates et Nationalistes (RCD-N) dirigé par Roger Lumbala et soutenu par le Rwanda.

Figure 1: Organigramme de la Commission Electorale Indépendante



Au niveau national, elle est régie par trois organes : l'assemblée plénière, le bureau et les commissions spéciales. L'Assemblée plénière est l'organe de conception et d'orientation. Elle procède à l'évaluation interne des activités de la CEI. Elle est composée de 21 membres, dont 10 femmes, soit presque la moitié de l'ensemble. Le Bureau est l'organe de décision et de gestion de la CEI. Il est composé de huit membres, dont trois femmes, soit plus d'un tiers du total. Ces membres ont été désignés de façon paritaire par les principales composantes et entités du Dialogue

Intercongolais dont le gouvernement central de Kinshasa, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie, le Mouvement de Libération du Congo, l'opposition politique non armée, la société civile, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie/Kisangani/Mouvement de Libération, le Rassemblement Congolais Démocrates et Nationalistes et les Mai Mai. Les sept commissions spéciales supervisent chacune une question particulière relative à l'organisation et à la gestion des électeurs. Ces Commissions sont chargées respectivement de l'éducation civique et électorale ; de l'inscription des électeurs et des candidats ; de la logistique des opérations, du service juridique et contentieux ; de la formation électorale ; du déroulement des scrutins et collecte des résultats ainsi que de Relations publiques, information et communication.

Afin d'assurer l'intégration progressive des structures techniques, la CEI a mis en place un Bureau National des Opérations (BNO). Organe opérationnel de la CEI, le BNO regroupe six cellules techniques dont les mandats portent respectivement sur la Coordination nationale des opérations, le Centre national de traitement, la Cellule technique de télécommunication, le Bureau central de traitement des candidatures, le Centre national de compilation des résultats, la Cellule administrative et finances. Dans l'organisation des scrutins, le BNO dispose de prérogatives majeures et s'est nettement émancipée du contrôle des différentes composantes représentées au sein du bureau national de la CEI, alimentant des critiques sur l'inclusivité effective de l'institution électorale et l'impartialité de certaines décisions opérationnelles, notamment lors des opérations d'enregistrement des électeurs. Afin de doter ses démembrements organiques d'une chaîne opérationnelle efficace répondant directement au BNO, la CEI avait envisagé la création des Bureaux provinciaux des opérations, des Bureaux opérationnels de liaison et des Bureaux opérationnels relais. Ces structures n'ont finalement été mises en place que partiellement, la responsabilité des opérations technique sur le terrain étant confiée à des Superviseurs techniques provinciaux (STP) et nationaux (STN).

Tenant compte des recommandations formulées par la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne, la CEI a procédé à la décentralisation de la compilation des résultats. Celle-ci s'est traduite par la mise en place, au niveau des Bureaux de Liaison, des Centres locaux de compilation des résultats (CLCR). Placés sous la supervision du Centre national de compilation des résultats rattaché au BNO et chargé de centraliser les résultats de l'ensemble des CLCR, ces derniers étaient chargés de la centralisation, de la compilation et de l'archivage des plis de résultats en provenance des centres de vote selon le plan de ramassage élaboré par la cellule logistique du BNO. Aux niveaux provincial et local, la CEI dispose des Bureaux de représentation provinciale (BRP), des Bureaux de liaison (BL) et des Bureaux relais (BR). Les BRP sont constitués de huit membres dont deux femmes (25 %), à raison d'un membre par composante et entité, nommés collégialement par son bureau, sur proposition de ces dernières, selon les critères de compétence, d'expérience et de haute moralité. Les BL établis au niveau local sont composés de huit membres dont un chef de Bureau de liaison, quatre autres agents chargés respectivement de la sensibilisation, de l'inscription électorale, de la logistique, de la formation ainsi qu'un secrétaire comptable, un chauffeur et un agent préposé à l'entretien. Les BR sont des structures d'appui logistique établis dans tous les 102 chefs-lieux de territoires et villes n'abritant pas de BL.

Il apparaît ainsi clairement de cette composition que la CEI n'était pas à proprement parler indépendante, c'est-à-dire émancipée de toute représentation partisane. Elle était placée sous contrôle politique, même si ce contrôle était censé être équilibré, ses membres ayant été désignés dans un souci de représentativité des différentes tendances politiques signataires de l'Accord Global et Inclusif. En vue d'assurer que le contrôle politique de la CEI était effectif et se reflétait dans les opérations, chaque membre du Bureau, à l'exception du président de la CEI qui assurait une coordination générale, présidait une des sept commissions spéciales de la CEI. La loi sur la CENI aggrave cette politisation de l'organisme de gestion des élections. Cette nouvelle institution qui succédera à la CEI sera désormais gérée par un organe unique, le Bureau, composé de sept membres, dont quatre seront désignés par la Majorité et trois par l'Opposition à l'Assemblée nationale.<sup>189</sup> Cette politisation et la marginalisation consécutive de la Société civile rompt radicalement avec le compromis de l'Accord Global et Inclusif qui confiait à celle-ci la présidence de la CEI comme par ailleurs celle de toutes les autres institutions d'appui à la démocratie créées pendant la période de transition.

### **c. Financement des opérations électorales de 2006**

Le financement du référendum et des élections repose essentiellement sur la dotation du Gouvernement de la RDC ainsi que l'appui budgétaire de partenaires au développement. La part de l'Etat congolais dans le financement de l'ensemble de scrutins prévus pendant la transition est de 10% des dépenses contre 90% pour la communauté internationale. Etant donné la nature des défis à relever et le niveau des ressources en jeu, les bailleurs ont considéré que le PNUD était le seul organisme en mesure d'assurer une gestion rationnelle et transparente des fonds. L'appui budgétaire de partenaires au développement était mobilisé et géré par le projet Appui au Processus Electoral au Congo (APEC) dont le projet fut signé le 29 septembre 2004. Dans son mandat, l'APEC devait fournir à la CEI un soutien complémentaire à celui de la Division électorale de la MONUC, visant notamment à mobiliser et gérer les ressources financières nécessaires à l'organisation du recensement des électeurs et à la tenue des scrutins.<sup>190</sup> Le projet a été réalisé par le PNUD selon la modalité d'exécution directe, en raison de la jeunesse de la CEI et de la multiplicité de bailleurs impliqués dans le processus électoral. Le montant initial du budget APEC était de US\$ 270,9 millions. Au départ, la campagne d'identification et d'enrôlement était estimée à US\$ 110 millions, le scrutin référendaire à US\$ 27,2 millions et la série de scrutins combinés devait coûter US\$ 70,7 millions, pour un exercice financier prenant fin en août 2006. Mais les scrutins combinés du 30 juillet et du 29 octobre 2006 ont coûté près de US\$ 115 millions et au bout de ligne, le projet APEC a assuré la gestion de US\$ 283 millions<sup>191</sup> au titre d'appui au processus électoral.

Le rapport de l'évaluation du Projet d'Appui au Processus Electoral au Congo établi en avril 2007 par le PNUD révèle que le budget initial a été largement sous-évalué. En effet, cer-

---

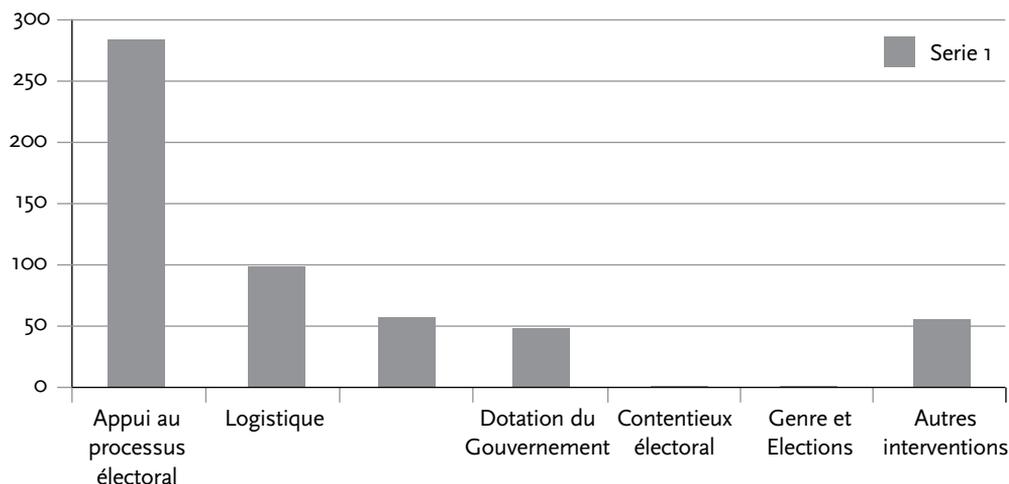
<sup>189</sup> Loi organique n°10/010 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante

<sup>190</sup> PNUD, *Rapport d'évaluation du Projet d'Appui au Processus Electoral au Congo (APEC)*, 5 mai 2007, disponible sur : <http://www.undp.org.cd/downloads/rapapecmaio7.pdf> (consulté le 5 août 2008), pp.12–13.

<sup>191</sup> *Idem*, p.16.

tains coûts tels que celui des bulletins étaient difficilement estimables sans la connaissance du système électoral que la RDC allait adopter.<sup>192</sup> Outre la sous-évaluation initiale, le budget des élections de 2006 a également subi de nombreuses fluctuations en cours de son exécution. Par exemple, dans le cadre du projet APEC, les montants estimés pour la sensibilisation et l'éducation civique électorale ont été diminués pour se limiter à la production de supports didactiques par la CEI, suite à la décision des ONG d'établir un fonds séparé pour ce volet dont l'exécution ne serait pas liée à la CEI. Ce fonds n'a malheureusement jamais pu être constitué. Par ailleurs, le coût du personnel national et international est passé de US\$ 39,8 millions à US\$ 121 millions. On trouve d'autres augmentations substantielles dans les coûts du matériel électoral pour les scrutins de juillet et d'octobre 2006. D'après le rapport d'évaluation du PNUD, le décalage entre les promesses de financement des bailleurs et les dates réelles des décaissements a causé des retards dans le calendrier d'acquisition de matériels importants. En outre, les ballets de chiffres présentés aux bailleurs de fonds par différents organes et la difficulté d'obtenir des responsables un budget intégré bien ficelé ont souvent nui à la libération des fonds. Le rapport fait état des coupures qui auraient été faites en pléines opérations électorales ou postélectorales, comme les abonnements téléphoniques après le 31 décembre 2006.<sup>193</sup>

Figure 2 : Coût des élections de 2006 en RDC (en millions de dollars)



Source : CEI, Dépliant sur le processus électoral en République Démocratique du Congo, p.3.

En dépit de ces ballets de chiffres sur le financement des élections, le coût des élections de 2006 est estimé à 546, 20 millions de dollars américains. Ce coût comprend l'appui au processus électoral estimé à 283 millions contre 48,5 millions de dollars américains au titre de la dotation du Gouvernement de 2003 à novembre 2006 ; l'appui au processus de sécurisation à hauteur de 58,6 millions de dollars américains contre 100 millions pour la logistique, 1,2 pour le conten-

<sup>192</sup> La loi électorale n'a été adoptée que le 10 mars 2006, soit plus d'un an après le démarrage du projet.

<sup>193</sup> PNUD, op.cit., p.17.

tieux électoral, autant pour le Genre et Elections, 53,70 pour les autres interventions.<sup>194</sup> La part du Gouvernement congolais au financement du budget des élections est donc ridicule soit 8,88 % du budget total. Le graphique ci-dessous représente la part respective de ces différentes lignes dans le budget des élections.

## D. Inscription, éducation et participation des électeurs

### Inscription des électeurs

Les normes en vigueur dans la région de la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe (SADC) recommandent que l'OGE soit responsable de la compilation d'une liste électorale nationale et de l'inscription des électeurs. En outre, le processus de l'inscription électorale doit promouvoir une participation large et ne devrait pas entraver la participation des électeurs ayant le droit de voter. Ces normes insistent également sur une durée suffisante et raisonnable pour non seulement l'inscription des électeurs, mais aussi pour une inspection publique de la liste électorale, pour les objections probables et le dénouement des protestations. Des normes efficaces pour l'identification des électeurs devraient permettre l'inclusion maximum possible des électeurs potentiels, tout en minimisant les effets pervers des inscriptions multiples ou illégales. Les partis politiques devraient avoir le droit de surveiller le processus d'inscription des électeurs par le biais de leurs propres représentants respectifs et avoir accès aux listes électorales, sans frais.<sup>195</sup>

Une controverse a éclaté dans les mois qui ont précédé les élections sur la meilleure façon d'organiser les listes électorales. Certains partis comme l'UDPS ont exigé un recensement général de la population comme préalable nécessaire à l'identification des électeurs. Cette option était présentée comme la meilleure option pour suppléer à l'absence des données démographiques et statistiques fiables et à la mauvaise tenue des services de l'état civil.<sup>196</sup> D'autres, par contre, en particulier les bailleurs de fonds et la CEI, ont avancé les raisons liées au coût élevé d'un recensement crédible et au temps limité de la transition (24 mois minimum et 36 mois maximum) pour rejeter l'idée qu'un recensement général devrait être organisé préalablement à l'inscription électorale. C'est cette seconde option qui a finalement été retenue lorsque la CEI a décidé de procéder à l'identification et l'enrôlement des électeurs au lieu d'un recensement général de la population.<sup>197</sup>

Les opérations d'inscription des électeurs étaient soumises aux conditions suivantes : i) la nationalité congolaise ; ii) l'âge de majorité, fixée à 18 ans ; iii) la présence sur le territoire de la RDC au moment de l'identification et d'enrôlement ; iv) la jouissance de ses droits civils et politiques. Ces conditions respectent les principes de gestion des élections en vigueur dans les pays de la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe (SADC), qui reposent le droit de voter sur les considérations suivantes : i) la citoyenneté ; ii) l'âge légal ; iii) les exigences de domi-

<sup>194</sup> CEI, Dépliant sur le processus électoral en République Démocratique du Congo, p.3.

<sup>195</sup> EISA, op.cit., p.12.

<sup>196</sup> Conférence de presse du 5 avril 2006 par M. Valentin Mubake, président du Comité national de l'UDPS, rapportée par l'agence Xhinua du 6 avril 2006.

<sup>197</sup> Journal du Citoyen, supplément indépendant d'informations électorales, n°14 Semaine du 9 au 15 janvier 2006.

cile, le cas échéant ; iv) tout autre motif supplémentaire d'exclusion (par exemple : les détenus en milieu carcéral, les personnes ayant un casier judiciaire avec condamnations, les handicapés mentaux, etc.)<sup>198</sup> Pour justifier l'identité et l'âge du candidat à l'inscription et à l'enrôlement, étaient prises en compte les pièces suivantes : i) le certificat de nationalité ou l'attestation tenant lieu de certificat de nationalité ; ii) la carte d'identité pour citoyen ; iii) le passeport national ; iv) le permis de conduire national sécurisé ; v) le livret de pension ; vi) la carte d'élève ou d'étudiant ; vii) la carte de service. A ce niveau, il sied de relever parmi les contraintes auxquelles étaient confrontée l'opération d'identification et d'enrôlement des électeurs le dysfonctionnement criant des services de l'état civil en RDC dû notamment à la quasi-absence de registres et d'actes d'état civil, au manque de données démographiques et statistiques fiables, le dernier recensement général de la population datant de 1984.<sup>199</sup> A défaut de l'une ou l'autre de ces pièces, la loi du 24 décembre 2004 y a pourvu par le recours aux cinq témoins déjà inscrits sur la liste des électeurs du même Centre d'Inscription et résidant depuis 5 ans au moins dans le ressort du Centre d'Inscription.

Les opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs se sont déroulées durant huit mois environ, entre juin 2005 et février 2006. Lors de la clôture de cette opération d'identification et d'enrôlement des électeurs, la CEI a enregistré 25.712.552 enrôlés<sup>200</sup> et lors du référendum ils étaient 25 021 703.<sup>201</sup> Après toutes les corrections, le nombre total d'électeurs serait finalement 24 073 177 dont 52,6 % des femmes et 47,4 % des hommes avec moyenne d'âge estimée à 35,5 ans.<sup>202</sup> L'écart observé entre le chiffre d'électeurs inscrits et celui de votants s'explique en partie par le fait que le chiffre total d'inscrits comprenait une série de doublons repérés ultérieurement grâce aux empreintes digitales et qui furent ensuite radiés de la liste finale.

Les partis politiques ont effectivement surveillé le processus d'inscription des électeurs par le biais de leurs propres témoins respectifs et accédé aux listes électorales, sans frais, conformément à loi organique de la CEI, à loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs, et aux principes de la SADC relatifs à la gestion, à la surveillance et à l'observation des élections dans les pays de la région. La loi n°04/028 du 24 décembre 2004 et ses mesures d'application

---

<sup>198</sup> EISA, op.cit., p.16.

<sup>199</sup> RDC Elections 2006, [www.3tamis.org/.../3t%20electionso6%20intro.html](http://www.3tamis.org/.../3t%20electionso6%20intro.html), consulté le 14 octobre 2009.

<sup>200</sup> Conformément à l'annexe I à la loi électorale n°06/006 du 9 mars 2009, c'est sur base de ce chiffre que furent répartis entre les différentes circonscriptions les 500 sièges à l'Assemblée nationale.

<sup>201</sup> L. de Saint Moulin, loc.cit., p.334.

<sup>202</sup> Malu Malu, art.cit., p.596. Outre ce chiffre fourni par le Président de la CEI, de légères différences quant au chiffre d'électeurs inscrits et enrôlés en 2005/06 : comme Malu Malu, L. de Saint Moulin de même que B. Kabamba le fixent à 25 021 703 électeurs tandis que Kamal el Féghali, après correction, le ramène à 24 072 201 électeurs et la Mission d'Observation électorale de l'Union Européenne en RDC à 24 440 410 électeurs. Outre l'article de Malu Malu que nous avons déjà cité, lire à ce sujet : L. de Saint Moulin, « Analyse par territoire et ville des résultats de l'enrôlement des électeurs et du référendum sur le projet de Constitution », *Congo-Afrique*, février-mars 2006, p.20 ; Kamal el Féghali, *Caractéristiques des électeurs enrôlés en RDC. Origine, sexe et âge. Elections 2006*, document inédit, septembre 2006, p.3 et Annexe 1 sur le nombre d'électeurs par région d'enrôlement et région d'origine à l'article de B. Kabamba *et al.*, « Premiers scrutins de la Troisième République Démocratique du Congo. Analyse des résultats », disponible sur <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=552>, consulté le 18 janvier 2010 ; La Mission d'Observation électorale de l'Union Européenne en RDC, op.cit., p.33.

sur l'identification et l'enrôlement des électeurs<sup>203</sup> prévoient des mesures exceptionnelles en faveur des détenus qui ne sont pas privés de leurs droits civils, des déplacés, des malades, des femmes enceintes, des personnes vivant avec handicap et des personnes de troisième âge pour leur inscription sur la liste des électeurs. Pour faciliter leur identification et leur enrôlement, priorité d'accès devait à cet effet leur être accordée au Centre d'inscription à tout moment ou à des heures particulières pendant la période d'ouverture. De tels bureaux ont été ouverts notamment à Kinshasa.<sup>204</sup>

Tableau 1 : Nombre d'enrôlés par Province

Provinces	Estimation de la population en 2005	Population de 18 ans et plus attendue	Nombre d'enrôlés	%
Kinshasa	7 648 555	3 441 850	2 963 912	86,1
Bas-Congo	3 350 415	1 474 183	1 232 416	83,6
Bandundu	6 390 547	2 939 652	2 689 986	91,5
Equateur	6 306 416	2 900 951	2 541 927	87,6
Province Orientale	6 965 219	3 485 238	3 257 291	93,5
Maniema	1 364 227	634 365	629 894	99,3
Nord-Kivu	5 227 180	2 430 639	2 462 012	101,3
Sud-Kivu	4 412 749	2 051 928	1 666 615	81,2
Katanga	7 857 553	3 614 474	3 517 922	97,3
Kasai Oriental	5 441 445	2 611 893	2 021 418	77,4
Kasai Occidental	4 159 989	1 975 995	2 038 310	103,2
TOTAL	59 124 294	27 561 168	25 021 703	90,8

Source : L. de Saint Moulin, « Analyse par territoire et ville des résultats de l'enrôlement des électeurs et du référendum sur le projet de Constitution », *Congo-Afrique* février-mars 2006, p.20.

La loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs<sup>205</sup> a prévu trois cas dans lesquels les listes électorales devaient être mises à jour en vue de constituer le fichier national : i) la majorité électorale du citoyen à inscrire ; ii) le recouvrement du droit électoral ; iii) le déplacement, la mutation, la maladie ou le décès. Il a fallu attendre plus de trois ans après l'identification et l'enrôlement des électeurs pour que la CEI admette, dans son communiqué de presse du 5 août 2008, la nécessité de réviser le fichier électoral à cause du retard accusé dans l'organisation des

<sup>203</sup> Article 22 de la loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et l'enrôlement des électeurs, *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial, 20 juin 2006.

<sup>204</sup> Entretien le 12 septembre 2009 à Kinshasa avec Crispin Kayembe, Coordonnateur national technique de terrain du Bureau national des Opérations de la Commission Electorale Indépendante.

<sup>205</sup> La loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs, *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial, 20 juin 2006, article 38.

élections locales.<sup>206</sup> En plus de l'inscription des nouveaux majeurs et de la prise en charge des cas de changement d'adresse, l'opération de la révision du fichier électoral concerne également l'inscription d'électeurs non inscrits en 2005, l'inscription d'électeurs inscrits mais omis des listes, la correction des erreurs matérielles ainsi que les radiations pour cause de décès et de perte de qualité d'électeur et de dé-doublonnage de données (traçage de doublons). Les congolais ayant atteint la majorité dans les deux années suivantes (2010) devront aussi être inscrits pour créer la base de la liste électoral pour les élections nationales de 2011.<sup>207</sup>

## Contestation du fichier électoral

Avec les premières élections nationales informatisées en RDC, la question du fichier électoral national a été fortement débattue.<sup>208</sup> Les listes des électeurs générées à l'issue de l'opération d'identification et d'enrôlement des électeurs ont été l'objet de quelques contestations de la part des partis politiques de l'opposition au mois de juillet 2006. Ces derniers ont par exemple avancé que la CEI n'avait pas de serveur central. Ils se sont également inquiétés de la traque des doublons par une entreprise étrangère. Ce débat a pris une tournure dramatique le 27 avril 2006, lorsque la CEI a révélé l'existence de plus de 50 000 faux électeurs à Kinshasa dont 39 policiers, 32 militaires, 49 746 civils congolais et 331 étrangers. Les personnes identifiées ont été rayées des listes électorales et traduites en justice. A ces cas de fraude s'ajoutaient des contentieux des candidatures dont celui relatif au statut militaire du président Kabila.<sup>209</sup> L'opinion s'est embourbée dans le débat sur la liste des radiés, la liste des omis, la liste spéciale, le vote par dérogation. L'analyse du nombre des votes sur listes d'omis ou de dérogation montre que la polémique sur le fichier électoral a été surdimensionnée et politisée à souhait par les partis politiques de l'opposition, notamment le Mouvement de Libération du Congo, qui accusaient la CEI d'être au service de l'Alliance pour la Majorité Présidentielle (AMP).

Cette allégation n'est pas admise aussi bien par les observateurs indépendants que par la Commission Electorale Indépendante elle-même. R. Minani fait observer que « *l'on ne pourrait cependant pas dire que tout le travail de la CEI était parfait. On est parfois arrivé à de graves erreurs matérielles et même de fraudes avérées. Mais tout cela n'était pas expression d'une intention systématique de fraude, comme l'ont prétendu certains* ». <sup>210</sup> Pour L. de Saint Moulin, « *la méthodologie initiale comportait des déficiences, mais l'analyse des résultats ne permet pas d'y voir une fraude massive ou systématique dans le chef de la CEI en faveur d'un candidat* ». <sup>211</sup> Il démontre que *la répartition par province des votes par dérogation ou sur liste des omis ne permet pas d'y voir un procédé qui aurait avantage l'un ou l'autre candidat*. En effet, à l'issue du second tour de l'élection présidentielle, par exemple,

---

<sup>206</sup> Commission Electorale Indépendante, *Communiqué de presse du 26 mai 2008*. Pour amples détails, lire avec intérêt CEI, *Plan opérationnel pour la révision du fichier électoral*, version du 11 novembre 2008.

<sup>207</sup> CEI, *Plan Opérationnel de la pour la révision du fichier électoral*, version du 8 avril 2009, p.4.

<sup>208</sup> Sur ce débat, lire R. Minani Bihuzo, *Présentation du rapport d'observation des élections présidentielle, législatives et provinciales en RDC. Mot de clôture*, Kinshasa, s.d., p.4.

<sup>209</sup> N. Obotela et J. Omasombo, « De la fin des 'composantes' à l'hégémonie par les élections en RDC », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2006/07*, p.135.

<sup>210</sup> R. Minani, art.cit., p.4.

<sup>211</sup> L. de Saint Moulin, art.cit., p.48.

leur pourcentage est en moyenne élevé dans les provinces où Jean-Pierre Bemba a obtenu la majorité des suffrages : 10, 4 % en Equateur, 9,3 % au Bandundu, 7,4 % à Kinshasa et 5,0 % au Bas-Congo. Dans les provinces où Joseph Kabila l'a emporté, il est de 6,6 % au Maniema, 6,0 % au Sud-Kivu, 5,9 % au Katanga, 5,0 % au Bas-Congo, 4,2 % au Nord-Kivu et 3,0 % en Province Orientale.<sup>212</sup> L. de Saint Moulin situe l'origine de la polémique sur la controverse sur le fichier électoral dans une double déficience. La première est celle de la maîtrise insuffisante de la géographie du pays. Ceux qui ont commencé l'enrôlement n'avaient pas une liste officielle de toutes les subdivisions, jusqu'au niveau des groupements et des quartiers. L'identité de plusieurs centres d'inscription a dès lors été notée de façon sommaire, par exemple par le nom de l'école dans son adresse. Un effort considérable a été réalisé pour combler ces faiblesses, mais des imperfections ont continué à subsister. Une seconde difficulté vient du manque de vision suffisamment claire du processus dans lequel on s'engageait. Trop heureux de voir la population se faire massivement enrôler, on n'a pas cru nécessaire d'insister sur le fait que le lieu d'enrôlement devait être celui où l'on exercerait son droit de vote.<sup>213</sup>

La CEI a reconnu comme fondées les contestations basées sur les erreurs matérielles commises par les opérateurs de saisie lors de l'opération d'enregistrement des électeurs, sur la perte des CD finaux à la suite des accidents de noyade à l'instar de celui survenu dans la Province de l'Equateur et la défectuosité de matériels d'enregistrement notamment des CD. D'après la CEI, cependant, ces erreurs matérielles n'avaient pas une influence déterminante sur la fiabilité de l'opération d'enrôlement et sur la crédibilité des résultats de vote ultérieurs, la CEI ayant pris en son temps des mesures correctives.<sup>214</sup> De toutes les mesures exceptionnelles arrêtées par le Bureau de la CEI, celle relative aux « listes spéciales » en faveur des électeurs omis sur les listes électorales, mérite une attention particulière. La destruction accidentelle ou méchante de certains ordinateurs ou CD (*Compact Discs*) avait amené le Bureau de la CEI, par sa décision n°24 du 15 juillet 2006, à autoriser les 1 029 centres dont le matériel avait été partiellement détruit ou endommagé,<sup>215</sup> à accueillir comme électeurs les porteurs de cartes d'enrôlement ayant des numéros de codes correspondant à ceux qui avaient été donnés par ces centres mais qui ne figuraient pas dans la liste nominale de leurs électeurs. Il a de même autorisé 142 centres dont toutes les données avaient été détruites à accueillir, en les inscrivant sur des listes « spéciales » les 394 469 électeurs sur 25 420 199 inscrits qui y avaient été enrôlés,<sup>216</sup> soit 1,55 % du total.

L'établissement du fichier électoral à l'issue de l'opération du fichier électoral était entaché d'erreurs matérielles dues au manque d'expertise dans le chef de certains agents électoraux commis à l'enregistrement informatique des données de l'identification des électeurs, aux

---

<sup>212</sup> Idem, p.39.

<sup>213</sup> L. de Saint Moulin, Analyse des résultats du second tour de l'élection présidentielle en RDC, *Congo-Afrique*, n°411, janvier 2007, pp.37-38.

<sup>214</sup> Entretien le 12 septembre 2009 à Kinshasa avec Dieudonné Mirimo, Rapporteur de la Commission Electorale Indépendante.

<sup>215</sup> Parmi de graves incidents qui ont émaillé l'opération d'identification et d'enrôlement des électeurs dans certaines parties du territoire national, on peut citer notamment la noyade à l'Equateur des policiers et des agents électoraux avec de matériels ; la destruction du matériel pour plus de 170 bureaux de vote à Mbuji-Mayi le 29 juillet 2006, et l'incendie volontaire de 40 bureaux de vote à Mweka (Kasaï Occidental) le jour de l'élection.

<sup>216</sup> L. de Saint Moulin, art.cit., p.38.

caprices de la technologie, aux cas de force majeure comme la noyade et autres destructions méchantes des matériels électoraux sensibles. Mais on peut admettre que ces erreurs n'ont pas eu une influence déterminante sur la fiabilité des listes électorales. Rien ne permet à ce jour de démontrer qu'elles ont été une stratégie délibérée de la CEI de favoriser tel ou tel candidat ou parti politique ou regroupement.

## Education des électeurs

Les Principes pour la gestion, la surveillance et l'observation des élections dans les pays de la SADC recommandent que l'éducation des électeurs soit effectuée comme une priorité absolue dans l'intérêt du renforcement de la démocratie et de l'encouragement à un choix éclairé. Ils invitent les gouvernements à accorder la priorité au financement de l'éducation des électeurs en prévoyant des prévisions budgétaires dans le budget de l'Etat avant les élections afin de ne pas faire dépendre ces programmes du financement des bailleurs de fonds. Toujours d'après les Principes, la coordination de l'éducation des électeurs devrait incomber aux organes de gestion des élections (OGE) pour en assurer non seulement la cohérence mais également la qualité. L'éducation des électeurs devrait impliquer une pluralité d'acteurs parmi lesquels la société civile, les ONG, les confessions religieuses, les partenaires au développement, les partis politiques et d'autres institutions devraient jouer un rôle de premier plan pour éduquer et informer la population au sujet des élections, en conformité avec l'éducation des électeurs et les informations fournies par l'OGE.<sup>217</sup> La loi organique de la CEI a confié à cette OGE des attributions importantes en matière d'éducation des électeurs. La CEI était chargée de traduire en langues nationales et rendre public le projet de Constitution à soumettre au référendum, vulgariser en français et en langues nationales les lois référendaire et électorale, réaliser un programme d'information des électeurs et coordonner la campagne d'éducation civique de la population en tenant compte des langues nationales, assurer le monitoring et mobiliser les fonds en faveur des partenaires locaux intervenant dans le secteur et à « mettre à la disposition de tous les outils de sensibilisation ».<sup>218</sup>

L'éducation électorale a mobilisé une diversité d'acteurs comprenant la CEI elle-même, les ONG de la société civile, les confessions religieuses, les partis politiques, les partenaires au développement, les autorités publiques, etc. En l'absence d'une structure publique spécialement chargée de l'éducation électorale, une division du travail était nécessaire entre la CEI et les organisations de la société civile spécialisées dans l'éducation des électeurs. La CEI devait se concentrer principalement sur la préparation technique et l'organisation des scrutins proprement dits ; tandis que l'éducation électorale devait être l'affaire surtout des partis politiques, des ONG d'éducation civique, des confessions religieuses et les autres structures de la société civile. Mais les programmes d'éducation civique et électorale des ONG ont souffert de l'inadaptation de leur contenu aux systèmes électoraux appliqués en 2006, de la faiblesse du budget de sensibilisation et de la trop grande dépendance de ce budget par rapport au financement extérieur.

---

<sup>217</sup> EISA, op.cit., pp.22–23.

<sup>218</sup> Réponse du Président de la CEI à la Conférence introductive sur l'Education civique et électorale à la deuxième journée « Enjeux et défis des élections générales en RDC » de la Campagne Nationale d'Education civique et Electorale « Journées portes ouvertes, FIKIN du 13 au 15 avril 2006, CEI, Kinshasa, p.37.

En conséquence, les élections de 2006 ont été caractérisées par l'impréparation de la population aux jeux et enjeux électoraux, au découpage électoral ou subdivision des circonscriptions électorales, aux systèmes électoraux, au cycle électoral, à l'éthique et déontologie électorales. Si la grande majorité des électeurs savaient, avant le jour du scrutin, dans quel bureau ils devaient se rendre, beaucoup ignoraient encore comment procéder au vote. Le personnel électoral et les témoins de partis ont souvent été sollicités par des électeurs hésitants. Les faiblesses du programme de sensibilisation organisé par la CEI et les partis ont été particulièrement manifestes dans les zones rurales. Si dans les centres urbains, les électeurs congolais, appelés aux urnes pour la troisième fois en moins d'un an, semblent avoir été bien préparés quant aux modalités pratiques du vote, la faiblesse, voire l'absence de pareils efforts de sensibilisation ont été observées dans les parties les plus reculées du pays. Il a été constaté le faible intérêt manifesté par la population congolaise à l'égard du scrutin provincial ainsi que la modicité de moyens déployés et la faiblesse des efforts consentis à la faveur de l'information et de la sensibilisation de la population aux enjeux de ces élections. Le faible taux de participation enregistré dans certaines provinces de la RDC souligne l'incompréhension d'une série d'électeurs et un certain déficit dans la formation de la population aux questions électorales quant au rôle et à l'utilité d'un vote exprimé lors d'un second tour. Dans certaines régions du pays, il a été fait état de la relative passivité de la CEI en la matière.<sup>219</sup>

En dépit des initiatives diverses d'organisations de la société civile et du rôle important joué par les églises dans les efforts de vulgarisation du projet de constitution et d'information des électeurs sur les procédures de vote, la campagne de sensibilisation a eu un impact limité. Les formations politiques n'ont pas rempli leur rôle d'explication et de mobilisation de l'électorat sur leur prise de position face aux enjeux du scrutin. Une grande partie de l'électorat a ainsi été appelé à se prononcer sur un projet de constitution dont elle ignorait largement le contenu et les enjeux.<sup>220</sup> A cette première faille relative au déficit dans l'information de la population aux questions électorales, s'ajoute un deuxième aspect des insuffisances constatées en matière de sensibilisation électorale, lié à l'inadaptation de la plupart des programmes d'éducation des électeurs, aussi bien en termes de conception des messages de sensibilisation, de leur contenu, de leur fréquence, du véhicule de leur vulgarisation et de leur couverture géographique. Faute de coordination intégrant tous les acteurs intervenant dans le secteur, des messages contradictoires ont été livrés aux électeurs par la pléiade d'intervenants ayant opéré dans le secteur. Les langues utilisées comme véhicules de sensibilisation étaient la langue officielle (le français) et les quatre langues nationales (lingala, swahili, kikongo et tshiluba). Les difficultés liées aux moyens de transport et de communication couplées à l'insécurité ont fortement entamé l'efficacité des opérateurs éducatifs impliqués dans la sensibilisation des électeurs et limité leur intervention aux grandes agglomérations urbaines. S'agissant de la couverture géographique de l'éducation des électeurs, la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne a eu à constater qu'un grand nombre

---

<sup>219</sup> EurAc-CDCE, Elections en République Démocratique du Congo. Scrutins des 30 juin & 29 octobre 2006. Rapport de la mission d'observation électorale conjointe EurAc-CDCE, janvier 2007, p.29, disponible sur [www.diplomatie.be/fr/pdf/cvasr5fr.pdf](http://www.diplomatie.be/fr/pdf/cvasr5fr.pdf), consulté le 27 octobre 2009.

<sup>220</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne. Référendum constitutionnel 2005, *Rapport cité*, p.6.

d'organisations de la société civile se sont mobilisées pour la sensibilisation du public aux procédures et enjeux du référendum, puis des élections. Cet effort concerté, associant le Projet d'Appui au Processus Electoral au Congo (APEC/PNUD) aux organisations locales, n'a pas été suffisant dans plusieurs régions, en particulier dans l'Ouest et le Centre du pays. L'information dont a disposé la population au sujet des scrutins a été par conséquent insuffisante.<sup>221</sup>

La faiblesse du budget de sensibilisation et sa dépendance du financement extérieur ont constitué un autre handicap sérieux à l'éducation électorale. Le rapport d'évaluation du projet APEC établit que « les montants estimés pour la sensibilisation et l'éducation civique électorale ont été diminués pour se limiter à la production de supports didactiques par la CEI, suite à la décision des ONG d'établir un fonds séparé pour ce volet dont l'exécution ne serait pas liée à la CEI. Ce fonds n'a malheureusement jamais vu le jour ». <sup>222</sup> De nombreux projets ont été initiés en partenariat avec les organisations de la société civile, mais n'ont pu bénéficier pleinement du soutien du projet d'Appui au processus électoral au Congo (APEC), en raison des contraintes budgétaires liées à la prolongation du processus électoral et à sa complexité technique. Déjà insuffisants pour le premier tour, les programmes de sensibilisation de la CEI dans les médias ont également du être réduits. La demande du président de la CEI au Ministre des Finances d'affecter le montant des cautions versées par les candidats au bénéfice d'activités de sensibilisation par la HAM n'a pas été positivement entendue.<sup>223</sup>

## Participation aux élections

La participation aux élections de 2006 a été en moyenne importante : 62,2 % au référendum constitutionnel contre 71,0 % et 65,4 % respectivement au premier tour et au second tour de l'élection présidentielle. Selon Léon de Saint Moulin, un élément de la participation aux élections, comme lors du référendum, a été l'accessibilité des bureaux, mais les résultats enregistrés ont également été influencés par les mots d'ordre des partis et témoignent d'un engagement général de la population. Le nombre des enrôlés et des centres de vote est semblable à celui du référendum. Il a augmenté dans les provinces de l'Equateur et du Bandundu, où l'enrôlement s'est poursuivi jusqu'en février 2006, et il s'est réduit de 292 353 unités, rayées pour double inscription. Le tableau ci-dessous présente les pourcentages des votants par rapport au nombre des inscrits par province.

L'écart de participation entre les deux tours de l'élection présidentielle a été positif dans les provinces de l'Equateur, du Kasai Occidental et du Kasai Oriental. Par contre, dans les sept autres provinces, la participation a été en recul, de 4 à 6,1 % dans les deux Kivu et au Maniema, de 13,8 % en Province Orientale, de 14,4 % à Kinshasa, de 18 % au Bandundu et de 24 % au Bas-Congo.<sup>224</sup> La figure suivante illustre bien les variations observées entre provinces et scrutins.

---

<sup>221</sup> Idem, pp.34–35.

<sup>222</sup> PNUD, op.cit., p.17.

<sup>223</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne, *Rapport déjà cité*, p.35.

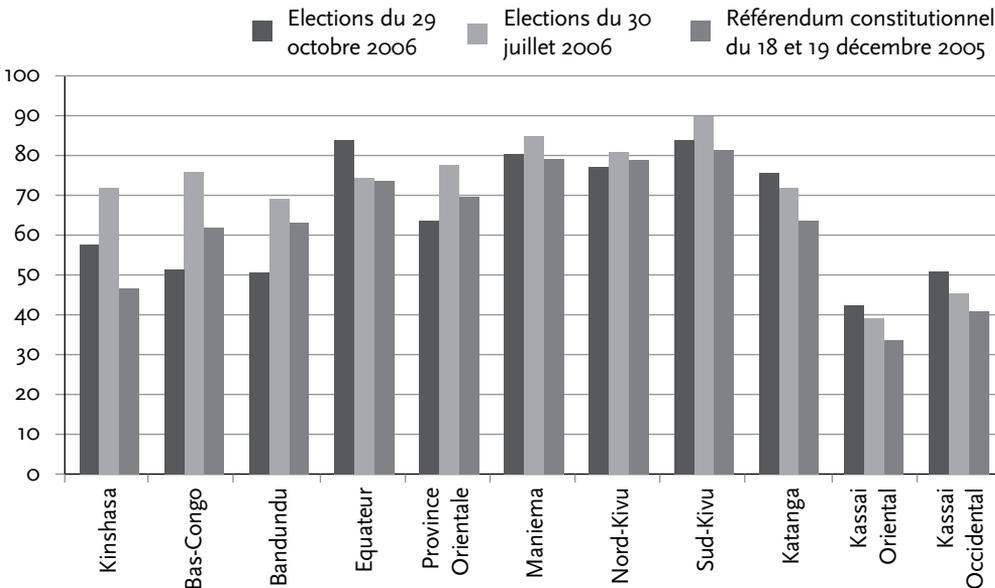
<sup>224</sup> L. de Saint Moulin b, art.cit. , p.41.

Tableau 2 : Taux de participation électorale

Provinces	Election du 29 octobre (% votants)	Elections du 30 juillet (% votants)	Référendum du 18 et 19 décembre 2005 (% votants)
Kinshasa	57,7	72,1	46,8
Bas-Congo	51,6	76,0	61,9
Bandundu	50,6	69,3	63,2
Equateur	84,4	74,5	73,7
Orientale	63,8	77,6	70,0
Maniema	80,2	85,0	79,3
Nord-Kivu	77,0	81,0	79,0
Sud-Kivu	84,1	90,2	81,4
Katanga	75,6	71,6	63,8
Kasaï Oriental	42,7	39,2	33,3
Kasaï Occidental	51,4	45,3	40,9
Total RDC	65,4	71,0	62,2

Source : Tableau reconstitué à partir des études de Père L. de Saint Moulin dans *Congo-Afrique*, n°408, octobre 2006, p. 334 ; et *Congo-Afrique*, n°411, janvier 2007, p.39.

Figure 3 : Evolution des taux de participation par province selon les types de scrutins



Source : CEI, Dépliant sur le processus électoral en République Démocratique du Congo.

Plusieurs raisons expliquent la faible participation au référendum observée dans certaines provinces, ainsi que le recul de la participation entre les deux tours des présidentielles. L'examen de la cartographie des bureaux de vote dans les provinces pose de problèmes d'éloignement des bureaux de vote et de leur accessibilité, empêchant ainsi les électeurs de se présenter et de participer au référendum constitutionnel. Les taux de participation observés à Kinshasa (46,8 %), exceptionnellement dans le Kasai Occidental (40,9 %) et le Kasai Oriental (33,3 %) reflètent à l'évidence le mot d'ordre de boycott lancé par l'UDPS, un parti particulièrement bien implanté dans la capitale et dans ces deux provinces.<sup>225</sup> Ailleurs, des électeurs ont renoncé à se rendre aux urnes pour le second tour des présidentielles parce que le choix qui leur a été laissé était insatisfaisant ou parce que leur préférence au premier tour n'avait pas été respectée. Ailleurs encore, ils auront pu être découragés et incités à rester chez eux par une campagne pour le second tour qui a été haineuse et violente comme l'attestent les nombreuses interdictions d'accès aux médias et les suspensions des émissions de radio-TV des deux camps prononcées par la Haute Autorité des Médias (HAM).<sup>226</sup>

## E. Pratiques électorales

### Code de bonne conduite

La grande majorité des partis politiques impliqués dans les contestations électorales de 2006 ont signé le 18 juin 2005 un « Code de bonne conduite » dont l'objectif visait l'organisation des élections libres, démocratiques et transparentes dans un climat de tolérance. Elaboré à l'issue des concertations entre la CEI et les partis politiques grâce à un soutien matériel, logistique, financier et en expertise de l'EISA (*Electoral Institute of Southern Africa*), de la FKA (*Foundation Konrad Adenauer*) et de NDI (*National Democratic Institute*), ce code fut signé par 196 partis politiques. Long de 28 articles, il détermine les *droits des partis politiques, leurs obligations* ainsi que les sanctions aux violations du code. Ce code s'applique à ces derniers, à leurs candidats, à leurs mandataires ou à leurs représentants, leurs militants et leurs sympathisants<sup>227</sup> et est *opposable à tous*.<sup>228</sup>

S'inspirant de la Constitution et de la loi sur les partis politiques, le code reconnaît le droit pour les partis politiques d'organiser des manifestations et des réunions pacifiques et d'y participer individuellement ou collectivement, publiquement ou en privé, dans le respect des lois, de l'ordre public et des bonnes mœurs (Art. 1). Les partis ont le droit à : i) la sécurité de leurs membres et des lieux de réunions ; ii) l'égal accès aux médias publics ; iii) la libre diffusion de leurs opinions et de leurs programmes ; iv) un financement équitable ; v) une suite aux recours (Art. 3). Les partis disposent en outre du droit : i) d'exprimer librement leurs croyances et opinions publiques ; ii) de défier et de discuter les croyances et opinions des autres ; iii) de publier et de distribuer les matériels des élections et des campagnes électorales, y compris les avis et

---

<sup>225</sup> L. de Saint Moulin, « Analyse par territoire et ville des résultats de l'enrôlement des électeurs et du référendum sur le projet de Constitution », *Congo-Afrique*, numéro 402-403, février 2006, pp.17-18.

<sup>226</sup> J. C. Willame, Premiers commentaires sur les résultats provisoires et partiels du second tour de l'élection présidentielle, document de travail, point 3, disponible sur [www.ritimmo.org/dossiers.../rdc/rdc\\_biblio.html](http://www.ritimmo.org/dossiers.../rdc/rdc_biblio.html), consulté le 14 octobre 2009.

<sup>227</sup> Article 10 du code des partis politiques du 18 juin 2005.

<sup>228</sup> Article 27 du code des partis politiques du 18 juin 2005.

publicités ; iv) de dresser légalement des gros titres ou bannières, des panneaux d'affichages, les affiches ou pancartes, les posters ; v) de soutenir ou d'appuyer qu'un autre parti ou candidat fasse sa campagne électorale ; vi) de recruter ou de réunir les membres de son parti ; vii) de parcourir et d'assister aux réunions publiques ; viii) de condamner publiquement tout acte qui peut affecter la conduite des élections libres, démocratiques et transparentes (Art. 4). Le code reconnaît également aux partis le droit de recevoir le soutien de toute nature de quiconque voudrait le leur apporter pour la bonne marche de leurs activités (Art. 8) ainsi que le droit pour le parti ayant perdu aux élections de se constituer en une opposition constructive en vue de faire triompher les intérêts vitaux de la Nation (Art. 10).

Concrètement, les partis signataires du code s'engageaient à : i) respecter la dignité, la vie privée, l'intégrité physique des personnes, des biens publics et privés (Art. 11) ; ii) faire preuve de retenue dans les discours, attitudes et comportement (Art. 12) ; iii) lutter contre toute forme de violence et de terrorisme (Art. 13) ; iv) ne pas utiliser pour leur compte, les forces armées, les forces de l'ordre, le service de sécurité et les milices, des biens, les fonds et autres moyens de l'Etat, des sociétés publiques ou à participation publique (Art. 14) ; v) respecter l'autorité, l'ordre public et la loi (Art. 15) ; vi) se respecter mutuellement (Art. 17) ; vii) respecter et protéger les journalistes lors de la couverture des différentes manifestations (Art. 18) ; viii) bannir dans leurs discours et programmes politiques, le mensonge, l'achat de conscience, les incitations à la fraude électorale ainsi que tout comportement tendant à abuser de l'électorat (Art. 19) ; ix) respecter le verdict des urnes (Art. 20) ; x) œuvrer pour la sauvegarde de la paix et de la concorde par l'acceptation des principes de démocratie pluraliste, d'unité et de souveraineté nationales (Art. 22).

Comme *sanctions* aux manquements à ces obligations, le code prévoit la dénonciation publique et l'opprobre, sans préjudice de sanctions pénales. Dans la pratique, cependant, plusieurs dispositions du Code ont été massivement violées. Des actes de violence physique et de harcèlement judiciaire destinés à intimider les électeurs et les candidats ont été observés tout au long du processus. Les candidats exerçant des mandats publics ont abusé des biens et moyens de l'Etat au détriment de leurs rivaux.

## Encadré 6 : Violations du Code de bonne conduite électorale

La dernière lettre du Code de bonne conduite électorale était à peine écrite que ce document était déjà violé. L'UDPS a refusé de signer le texte après avoir constaté qu'il prévoyait la signature de deux autres partis officiellement enregistrés sous les mêmes sigle et dénomination que les siens (...). C'était déjà une indication que quelque chose ne tourne pas rond dans ce processus, mais des raisons d'inquiétude beaucoup plus sérieuses s'accumulent chaque jour et constituent un nuage épais qui obscurcit l'ensemble des opérations électorales (...). En vertu du Code, les partis politiques « disposent du droit à la sécurité de leurs membres », mais l'UDPS était invitée à signer l'accord alors même qu'une vingtaine de ses militants en province, y compris les dirigeants provinciaux pour le Bas-Congo et la Province Orientale, subissaient plus de trois à quatre mois de détentions administratives arbitraires après avoir été arrêtés pour des activités politiques non violentes (...).

La violence politique faisait rage au moment même où le Code était approuvé. A Kisangani, les groupes *Bana Etats-Unis*, *Kata-Moto*, *Chine populaire*, *Ligve-orabe* et *Groma*, des gangs de jeunes de la commune de Mangobo, se livrent une guerre de tranchée sans merci depuis plusieurs semaines, s'affrontant au couteau et à l'arme automatique pour le contrôle des quartiers, rivalisant de rage pour la destruction des marchés et d'édifices publics et incendiant les domiciles des sympathisants réels ou supposés du camp adverse. Or, les militants des droits de l'homme locaux ont maintenant la preuve de la subordination de ces groupes à des partis politiques et du contrôle, au moins partiel, des dirigeants de ces gangs par certaines personnalités politiques qui les approvisionnent en armes automatiques.

Les milices armées *Zoulous* et *Brigades des Martyrs du Katanga*, créées au sein d'un parti politique représenté au gouvernement viennent de reprendre du service à l'occasion des opérations d'enrôlement et d'identification des électeurs, après avoir mortellement passé à tabac, en novembre 2004, un responsable de l'UDPS de la commune de Katuba à Lubumbashi. Cette fois c'est l'organisation politique Solidarité Katangaise qui a été la principale cible de leurs attaques.

Quatre dirigeants de Solidarité Katangaise ont été attaqués au couteau par des 'Zoulous' alors qu'ils se faisaient enrôler dans la commune de la Kenya. Les bureaux de Solidarité Katangaise ont ensuite été attaqués et mis à sac par le même groupe. Des slogans ethniques et régionalistes sont entendus dans les réunions publiques et les cris de guerre des 'Zoulous'. Solidarité Katangaise, dont les dirigeants disent vouloir parler « le langage de la cohabitation entre groupes ethniques au Katanga », est régulièrement dénigrée par les 'Zoulous' et les 'Brigades' de n'être qu'une « solidarité kasaienne » qui a été établie « pour diviser les katangais.

**SOURCE :**

Pascal Kambale, « Elections : code de mauvaise conduite », quotidien *Le Phare* (Kinshasa), 9 Septembre 2005.

## Violence politique

Les élections organisées en 2006 ont été émaillées de plusieurs incidents violents révélateurs d'un climat de forte tension entre partis politiques et pouvoirs publics. Pendant la campagne du premier tour de l'élection présidentielle, la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne<sup>229</sup> révèle à ce sujet que les plus violents de ces incidents eurent lieu dans les zones peu contrôlées par la mouvance présidentielle. Le premier incident grave de la campagne présidentielle s'est produit dans le territoire de Masisi (Nord Kivu) le 17 juillet 2006 avec le meurtre de quatre personnes par des assaillants non identifiés lors d'un meeting d'un candidat indépendant. A Kinshasa, le dérapage le plus sévère de la campagne, le 27 juillet 2006, a provoqué la mort de six personnes en marge d'une manifestation de Jean-Pierre Bemba dans un accrochage entre soldats et policiers. Le 28 juillet 2006, un agent de la sécurité du vice-président Ruberwa a été abattu dans les circonstances non élucidées. Dans les Kasai, le Bandundu et l'Equateur, le rejet par les populations locales des candidats de la mouvance présidentielle a provoqué des heurts répétés et de multiples dénis du droit de mener une campagne. La destruction du matériel pour plus de 170 bureaux de vote à Mbuji-Mayi le 29 juillet 2006, et l'incendie volontaire de 40

<sup>229</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne, *Rapport cité*, p.39.

bureaux de vote à Mweka (Kasaï Occidental) le jour de l'élection, dimanche 30 juillet 2006, ayant entraîné la mort de deux personnes, ont constitué les violations les plus graves du droit de vote pendant la période.

Lors des élections provinciales et du second tour de l'élection présidentielle, les heurts se sont multipliés. Selon la Mission de l'Observation Electorale de l'Union Européenne,<sup>230</sup> ils ont cependant majoritairement eu lieu dans les régions considérées comme des fiefs de la présidence où les représentants de Jean-Pierre Bemba ont été pris à partie : le 16 octobre 2006, les affrontements de Lodja (Kasaï Oriental) entre partisans de l'UN et de l'AMP, ont constitué le premier incident de ce type. Les heurts les plus sérieux ont eu lieu à Bukavu et à Lubumbashi : à Bukavu, l'encerclement de la résidence du directeur de campagne de Jean-Pierre Bemba pour le Sud Kivu, Anselme Enerunga, puis, à Lubumbashi, l'attaque du cortège du directeur de campagne de Jean-Pierre Bemba, le pasteur Théodore Ngoy, le 18 octobre et le « siège » de son hôtel par les militants UNAFEC. Les incidents ont repris contre les manifestants de l'UN à Lubumbashi quelques jours plus tard. Ailleurs au Katanga, les représentants de Jean-Pierre Bemba ont également été systématiquement harcelés, rendant de fait inexistante la campagne de l'UN.

En fin de campagne cependant, les incidents se sont multipliés dans les régions perçues comme acquises à l'opposition : la visite de Nzanga Mobutu à Lisala (Equateur), a été marquée par des jets de pierres nécessitant l'intervention de la police, tandis qu'à Boma (Bas-Congo), le directeur provincial de campagne de l'AMP a été empêché de battre campagne. Dans le Bandundu, à Kikwit, le 27 octobre, puis à Idiofa, les installations du PALU ont été prises d'assaut par des militants de l'UN. A Mbuji Mayi (Kasaï Oriental), le même jour, un cortège de l'AMP a été reçu par des jets de pierres. Dérapage armé le plus grave de la période, un vif accrochage s'est produit le 26 octobre, à Gbadolite (Equateur) autour des locaux de Radio Liberté (pro-Bemba) entre Nzanga Mobutu (UDEMO), allié de Joseph Kabila, et les forces de Jean-Pierre Bemba. Les échanges de tirs ont causé la mort d'au moins 4 personnes et nécessité l'extraction de Nzanga Mobutu sous protection de la MONUC.

D'autres incidents plus localisés ont vu des partisans anonymes s'affronter : à Mbandaka (Equateur), le 17 octobre 2006, un cortège de partisans de Joseph Kabila a agressé un groupe d'écoliers puis de commerçantes supposément favorables à Jean-Pierre Bemba, faisant au moins trois blessés. Quelques jours plus tard, dans la même province, à Gemena, des partisans de Jean-Pierre Bemba se sont opposés à des militants pro-Kabila devant le siège de la radio Digital Congo récemment installée. A Kindu (Maniema), deux poseurs d'affiche de l'UN ont été gravement blessés par des partisans de Joseph Kabila le 22 octobre, et quatre jours plus tard, à Lodja, deux personnes étaient victimes d'attaques de militants favorables à la présidence. Cet incident a suscité une très vive réaction de la population, entraînant la destruction notamment des trois principales stations de radio locales. Enfin, durant la période d'attente de la décision de la CSJ sur la requête de Jean-Pierre Bemba en invalidation des résultats, plusieurs membres du MLC, y compris Thérèse Nlandu, ancienne candidate à la présidence et avocate de Jean-Pierre Bemba,

---

<sup>230</sup> En raison de la richesse de cette source, nous nous appuyons ici largement sur Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne, *Rapport cité*, pp.41-42.

ont été arrêtés. Des membres de la Garde républicaine se sont également livrés, de manière ponctuelle, à des exactions ciblées sur les militants MLC, notamment à Kisangani.

L'accrochage à Kinshasa durant trois jours entre les troupes de Joseph Kabila et la garde de Jean-Bemba est l'incident le plus grave. Le 20 août 2006 en début de soirée, peu avant le moment prévu pour l'annonce des résultats provisoires du premier tour par le président de la CEI, des accrochages ont éclaté à proximité des locaux abritant deux chaînes de télévision appartenant au dirigeant du MLC dans le quartier des affaires à Kinshasa. Ces incidents ont été décrits comme relaté dans l'encadré ci-dessous par *International Crisis Group*.

### Encadré 7 : Les affrontements à Kinshasa

[...] Dans l'après-midi du 20 août 2006, à quelques heures de l'annonce par la commission électorale des résultats des élections présidentielles, une éruption de violence a changé la donne. Des affrontements entre les hommes de Bemba et les fidèles de Kabila ont éclaté devant une station de télévision appartenant au vice-président dans le centre-ville de Kinshasa. La chaîne, Canal Kin, avait diffusé des émissions critiques envers Kabila, qui a fait l'objet d'attaques personnelles et a été accusé de fraude électorale. Une autre chaîne appartenant également à Bemba, Canal Congo Télévision (CCTV), a annoncé que le second tour opposerait Bemba à Kabila avant que les résultats officiels aient été connus. Des unités de police proches de Kabila se sont déployées aux alentours des deux stations de télévision suite à la diffusion de ces émissions. Vers six heures du soir, une altercation entre ces unités et la garde de Bemba a dégénéré en fusillade. Presqu'aussitôt, la garde présidentielle est venue renforcer la présence policière tandis que Bemba déployait davantage d'hommes pour protéger les deux stations de télévision. Ces affrontements violents ont provoqué la mort d'au moins six personnes ; des prisonniers ont été faits dans les deux camps. Des soldats de la MONUC ont assuré la sécurité de la commission électorale, située à proximité, et escorté son président, Apollinaire Malu Malu, jusqu'à la chaîne de télévision nationale où il a annoncé les résultats.

Suite à une intense pression diplomatique, Bemba et Kabila, dont l'entourage était convaincu d'avoir remporté la victoire dès le premier tour, ont appelé leurs hommes à se retirer et les combats ont cessé. Le lendemain, les médias alliés à Bemba ou à Kabila ont accusé le camp adverse d'être responsable des événements en diffusant des images des victimes de la fusillade. Dans l'après-midi, la présidence aurait donné des instructions pour fermer les stations de télévision de Bemba. Peu de temps après, plusieurs centaines d'hommes armés de la garde présidentielle ont attaqué les deux résidences de Bemba ainsi que son bureau. Kabila prétend n'avoir pas été au courant de cette offensive mais des experts militaires et conseillers du président estiment qu'il est peu probable qu'une opération sensible comme celle-ci ait été lancée sans son approbation ou sans qu'il en ait au moins été informé. L'attaque a coïncidé avec la visite chez Bemba de quatorze ambassadeurs et du chef de la MONUC, qui ont essuyé des tirs nourris pendant plus de six heures. Finalement, les hommes de l'EUFOR et de la MONUC ont pu escorter les ambassadeurs en lieu sûr. L'attaque contre Bemba doit être analysée au regard de la déception ressentie par l'entourage de Kabila après avoir réalisé que celui-ci n'avait pas obtenu la majorité absolue. Les résultats de plusieurs circonscriptions

dans l'est du pays, où Kabila est populaire, ont rapidement été annoncés, donnant Kabila en tête pendant les deux premières semaines qui ont suivi le scrutin. À mesure que les résultats de l'ouest ont été connus, l'avantage de Kabila a diminué et les résultats de Kinshasa, où le président sortant n'a obtenu que treize % des voix, l'ont fait passer sous la barre des 50 %. Selon les chiffres officiels, 23 civils et soldats ont été tués et 43 blessés lors des affrontements ; l'hélicoptère personnel de Bemba a été détruit. Les combats ont duré jusque dans la nuit et des tirs isolés se sont poursuivis jusqu'au milieu de la journée du 22 août.

Le 21 août, des personnalités internationales, dont le président sud-africain Thabo Mbeki et le secrétaire général de l'ONU Kofi Annan, ont appelé Bemba et Kabila à mettre fin aux affrontements. Le 23 août, des représentants des deux camps se sont rencontrés au siège de la MONUC à Kinshasa. Ils ont convenu de mettre en garnison les troupes qui s'étaient combattues et de créer deux commissions conjointes : la première pour enquêter sur les événements des jours précédents et la seconde pour décider des mesures à prendre pour assurer la sécurité du second tour. Par ailleurs, la MONUC et l'EUFOR ont mis en place des patrouilles conjointes afin de vérifier des allégations concernant le réarmement et le redéploiement de leurs hommes par Bemba et Kabila. Dans la semaine qui a suivi les combats, la plupart des troupes sont retournées dans leurs casernes avec leurs chars et l'armement lourd.

**SOURCE :**

International Crisis Group, *La sécurité des élections au Congo: les leçons des affrontements de Kinshasa*, Briefing Afrique N°42, Nairobi/Bruxelles, 2 octobre 2006.

## Utilisation des moyens publics par les candidats : une campagne électorale à deux vitesses

La loi électorale du 9 mars 2006 interdit en son article 35 l'utilisation à des fins de campagne électorale des biens, des finances et du personnel de l'Etat, des entreprises, établissements et organismes publics et des sociétés d'économie mixte. Dans la pratique cependant, l'abus des moyens d'Etat a créé une nette inégalité de moyens entre candidats. La mission d'observation de l'Union européenne a constaté que la campagne du premier tour de l'élection présidentielle a été marquée par la disproportion flagrante des moyens à disposition des candidats.<sup>231</sup> L'absence de législation sur le financement des partis politiques et les défaillances profondes dans le contrôle des dépenses de campagne expliquent en grande partie le caractère profondément inégal de la compétition électorale. L'affichage électoral, l'accès aux médias et les déplacements aériens vers les provinces ont illustré une disproportion totale des moyens à l'avantage de trois candidats membres du gouvernement : le président Kabila, le vice-président Bemba, et à un degré moindre, le vice-président Ruberwa.

L'inégalité des moyens a été aggravée par le détournement des ressources par certains candidats de la mouvance présidentielle et par les tracasseries causées par l'administration publique et les services de sécurité à l'égard des adversaires de Joseph Kabila. Ces mesures ont eu pour conséquence de limiter les capacités des candidats à se déplacer, à organiser des rassemblements et à déployer leur matériel de campagne à travers le pays. Cette inégalité de l'accès au public,

<sup>231</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne, *Rapport cité*, p.8.

particulièrement aigue dans les zones accessibles aux seuls candidats disposant des moyens logistiques importants, a donné lieu à une campagne à deux vitesses : l'une, touchant l'électorat rural majoritaire, dominé par les machines de l'AMP et du MLC, et l'autre concernant une partie limitée de l'électorat, se jouant dans les grandes villes seulement. Les candidats issus de l'espace présidentiel, en particulier Joseph Kabila et Jean-Pierre Bemba, ont bénéficié de l'appui de leurs unités armées non intégrées dans l'armée nationale, tandis que les candidats issus de l'opposition non armée ont dû faire appel à des sociétés privées de sécurité ou à une protection légère de l'Unité de police intégrée (UPI).

## **Accès inégal aux médias publics : la partialité de la Haute Autorité des Médias**

L'accès des candidats et des partis politiques aux médias publics pendant la campagne électorale était strictement réglementé par la loi sur la Haute autorité des médias (HAM)<sup>232</sup> et par les directives d'application publiées par la HAM, notamment la directive interdisant l'incitation à la haine tribale, ethnique ou raciale, à la xénophobie ainsi que toute autre forme de discrimination à travers les médias.<sup>233</sup> En vertu de cette directive, tout candidat, toute candidate, tout parti politique légalement constitué, tout regroupement de partis politiques, tout mouvement ou association se réclamant de ce candidat, avaient accès aux médias publics et pouvaient bénéficier au maximum et ensemble de trois reportages par scrutin contre deux reportages à la chaîne publique Radio-télévision nationale congolaise (RTNC) pendant la période de campagne électorale.<sup>234</sup> Ils bénéficient de la même durée d'intervention et de la gratuité des prestations.<sup>235</sup> Par exemple, au premier tour du scrutin présidentiel, chaque candidat avait droit à quarante-cinq minutes d'émission radiodiffusée et de quarante-cinq minutes d'émission télévisée, réparties par tirage au sort sur la durée de la campagne à raison de quinze minutes par intervention.<sup>236</sup> Au second tour du scrutin présidentiel, ce temps d'antenne fut porté à soixante minutes d'émission radiodiffusée et à soixante minutes d'émission télévisée.<sup>237</sup> Outre les interventions dans la presse audiovisuelle sous forme de déclarations, d'entretiens ou de réponses à des questions, dans presse écrite il était également réservé à chaque candidat une page intérieure du bulletin de l'Agence Congo Presse (ACP) pour faire apparaître son programme.<sup>238</sup> Tout ce dispositif n'a pas été respecté intégralement dans les faits aussi bien par les médias que par la HAM, autorité de régulation.

La HAM a eu une attitude inégale durant ces deux campagnes. Lors du deuxième tour de l'élection présidentielle, elle s'est distinguée par la suspension, le même jour, des chaînes des

---

<sup>232</sup> Loi n°04/017 du 30 juillet 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Haute Autorité des Médias, *Journal Officiel*, numéro spécial, 20 juin 2006.

<sup>233</sup> Directive n°HAM/AP/065/20006 du 3 février 2006.

<sup>234</sup> *Idem*, article 6.

<sup>235</sup> *Idem*, article 16.

<sup>236</sup> *Idem*, article 18.

<sup>237</sup> *Idem*, article 20.

<sup>238</sup> *Idem*, article 27.

deux candidats, puis par celle de la RTNC pour traitement inégal des candidats.<sup>239</sup> Enfin, elle s'est également illustrée par de nombreux embargos médiatiques de personnalités politiques, majoritairement issues de l'Union pour la Nation, notamment lorsque celles-ci annonçaient leur victoire sur la base de résultats déclarés erronés par la CEI. A ce sujet, la Mission d'Observation Electorale conjointe EurAc-CDCE avait notamment souligné la fermeté avec laquelle la Haute Autorité des Médias a traité ce genre de cas, distribuant des blâmes, mettant en embargo certains des auteurs de ces dérapages ou encore en suspendant certaines des émissions incriminées. Sort que connu notamment la RTNC pour avoir diffusé une communication du président Kabila dans les toutes dernières heures de la campagne, privant donc, faute de temps, le candidat Jean-Pierre Bemba de son droit de réponse.<sup>240</sup>

Pendant le référendum constitutionnel de 2005, les règles fixées par la HAM afin de garantir l'équilibre de l'information n'ont pas été respectées, en particulier par la RTNC. Certains médias étatiques et privés n'ont pas réellement garanti l'égalité de l'accès aux médias pour tous les partis politiques. Vu le nombre important de partis politiques (environ 250), leur représentation dans tous les médias fut un réel défi. Seuls 66 d'entre eux ont pu avoir accès aux différents médias analysés. Le PPRD, le MLC et le RCD ont été les trois principaux partis à pouvoir s'exprimer sur les chaînes publiques et privées. Ils ont pu y expliquer les principales raisons de voter Oui. Les opposants au projet de constitution ont eu en comparaison peu de temps d'antenne pour développer leurs argumentaires. Des candidats ont profité de la campagne référendaire pour annoncer leur candidature à la future élection présidentielle. Dans certains cas, la propagande s'est même transformée en campagne électorale, et les médias n'ont pas été assez critiques sur ces dérapages.<sup>241</sup>

Pendant le scrutin présidentiel du 30 Juillet 2006, l'accès des candidats aux médias est resté profondément déséquilibré sur la plupart des médias audiovisuels nationaux et provinciaux, en particulier sur la RTNC, unique chaîne de télévision publique en RDC, qui a offert une couverture disproportionnée au candidat Kabila. S'agissant particulièrement la RTNC, celle-ci n'avait pas profité de son statut de seule chaîne de radio et télévision publique afin de se démarquer et d'afficher, au sein d'un monde médiatique indéniablement partisan, une complète impartialité.<sup>242</sup>

En ce qui concerne les candidats à la députation provinciale, nombre d'entre eux n'avaient pu, faute de moyens, accéder aux tribunes médiatiques afin de s'adresser directement aux électeurs. Toutefois, les espaces gratuits mis à la disposition de ces candidats dans quelque 80 radios congolaises (un chiffre bien en deçà de celui initialement proposé par la HAM) n'ont été

---

<sup>239</sup> Cette dernière mesure, bien que survenue tardivement, a apaisé les détracteurs de la HAM qui l'accusaient de partialité. En effet, alors que le débat devant opposer les deux candidats en lice venait d'être annulé, Joseph Kabila a tenu un point presse sur la chaîne publique, à quelques heures de la fin de la campagne – privilège refusé à son challenger. La HAM, qui venait quelques jours auparavant de montrer du doigt la partialité de la RTNC sans pour autant prendre de mesures coercitives, ne pouvait plus, cette fois, faire preuve de complaisance, à moins d'apparaître tout aussi partielle.

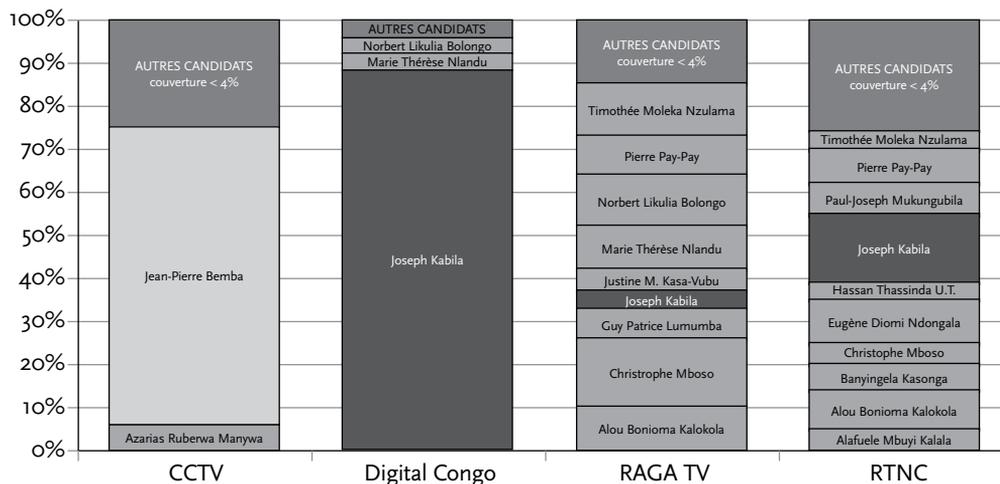
<sup>240</sup> EurAc et CDCE, *Rapport déjà cité*, p.26.

<sup>241</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne. Référendum constitutionnel, *Rapport cité*, p.7.

<sup>242</sup> Ibid.

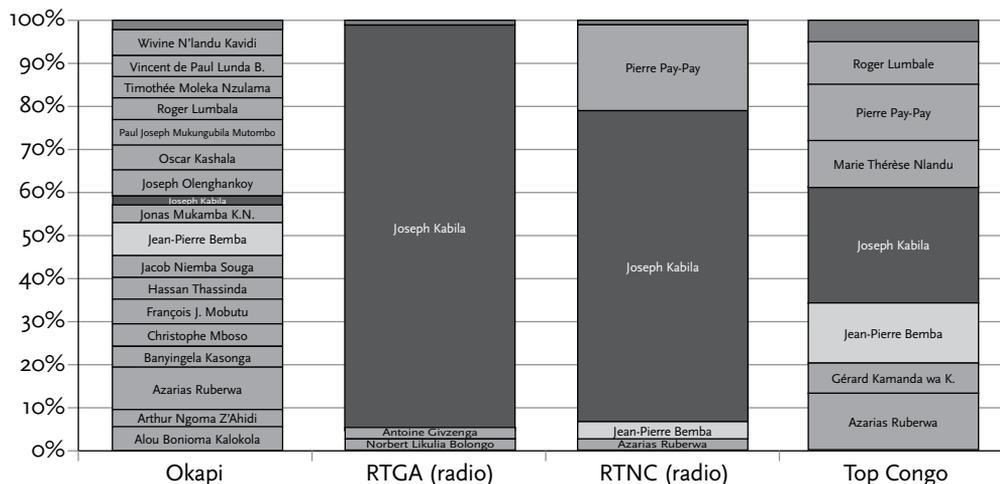
que faiblement exploités.<sup>243</sup> Néanmoins, à Kikwit et à Buta, la Mission conjointe a salué le rôle fort positif joué par les radios communautaires de la place. Indépendantes, professionnelles, elles ont assuré, avec peu de moyens, un traitement équilibré et pluraliste de l'actualité électorale.<sup>244</sup>

Tableau 3 : Répartition du temps d'antenne par candidat à l'élection présidentielle premier tour du 29 juin au 29 juillet 2006 (tous types de diffusion)



Source : Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne en RDC. Elections 2006, *Rapport final*, Kinshasa, 23 février 2007, annexe p.70.

Tableau 4 : Répartition du temps d'antenne par candidat à l'élection présidentielle premier tour du 29 juin au 29 juillet 2006 (tous types de diffusion)



Source : Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne en RDC. Elections 2006, *Rapport final*, Kinshasa, 23 février 2007, annexe p.71.

<sup>243</sup> Ibid.

<sup>244</sup> EurAc et CDCE, *Rapport cité*, p.26.

Les tableaux ci-dessus renseignent sur l'attitude des médias à l'égard des candidats pendant l'élection présidentielle. Ils montrent que le candidat Joseph Kabila a bénéficié d'un avantage très net en termes de couverture radiophonique globale. En province, ce phénomène a eu tendance à se reproduire. Si la couverture médiatique de la campagne électorale en province est apparue assez inégale, chacun des médias locaux analysés a accordé un quasi-monopole à un camp.

## F. Observation et acceptation des résultats

La RDC a adhéré aux principes de gestion, de surveillance et d'observation des élections dans les pays de la SADC.<sup>245</sup> Ainsi a-t-elle prévu dans la loi organique de la CEI et dans la loi électorale, une diversité d'acteurs pour observer et surveiller les opérations électorales. Parmi ces acteurs, il sied de mentionner notamment les candidats eux-mêmes et / ou leurs mandataires, les électeurs qui se constituent en observateurs et témoins des partis, les témoins de l'Administration, etc. Aux termes de la loi électorale du 9 mars 2006, les *observateurs nationaux et internationaux* dûment mandatés par les organisations nationales ou internationales et accrédités par la CEI, assistent à toutes les opérations électorales. Ils ont libre accès à tous les lieux où se déroulent les opérations électorales. Les *témoins des partis politiques* assistent à toutes les opérations de vote, de dépouillement de bulletins, de compilation et de décompte des voix. Ils ont le droit d'exiger la mention de toute observation, réclamation et contestation touchant à la régularité des opérations électorales dans le procès verbal avant que celui-ci soit déplacé sous pli scellé. S'ils le désirent, ils contresignent le procès verbal des opérations électorales, accompagnent les urnes jusqu'au bureau de liaison et au bureau provincial de la CEI et assistent à toutes les opérations.

Chaque parti politique ou regroupement politique, chaque candidat indépendant avait le droit de désigner un témoin et son suppléant pour suivre les opérations électorales dans un bureau de vote et de dépouillement déterminé. Le témoin assiste à toutes les opérations de vote, de dépouillement de bulletins, de compilation et de décompte des voix. Le nombre de témoins par candidat, parti politique ou regroupement politique et par bureau de vote ou de dépouillement est fixé à *un*. Quoi que ne faisant pas partie du bureau de vote ou de dépouillement, le témoin avait néanmoins droit d'exiger la mention de toute observation, réclamation et contestation touchant la régularité des opérations électorales dans le procès-verbal avant que celui-ci ne soit déplacé sous pli scellé. Sur invitation du président du bureau de vote et de dépouillement, le témoin qui le désirait pouvaient contresigner le procès-verbal des opérations électorales et accompagner les urnes jusqu'au BL et au BRP de la CEI et assister à la centralisation des résultats électoraux. L'absence de témoins dans le bureau de vote ou de dépouillement ne constitue pas un motif d'invalidation du scrutin sauf si elle est provoquée de manière intentionnelle et en violation des dispositions de la loi électorale. Selon les données fournies par la CEI, les deux candidats présidentiels ont demandé l'accréditation de 200.180 témoins pour le deuxième tour, sans jamais en fournir la liste. Certaines irrégularités ont été relevées : à Lubumbashi notamment, les électeurs radiés ou déplacés ont été ouvertement appelés à s'accréditer comme témoins du PPRD pour pouvoir voter sur les registres de dérogation.

---

<sup>245</sup> *Idem*, p.95.

Alors que le témoin est mandaté par les candidats indépendants, les partis politiques ou les regroupements politiques et choisis parmi les personnes inscrites sur la liste des électeurs, les observateurs, eux, le sont par les organisations nationales ou internationales et sont choisis parmi les congolais ou les étrangers accrédités par la CEI pour assister à toutes les opérations électorales. Ils ont libre accès à tous les lieux où se déroulent les opérations électorales.

Selon les données communiquées par la CEI, plus de 111 000 accréditations<sup>246</sup> ont été distribuées à l'occasion des scrutins du 29 octobre. Regroupant 24 réseaux d'observation, le Cadre de concertation de la société civile pour l'observation des élections, a fourni les effectifs les plus nombreux, avec près de 57 000 observateurs nationaux à travers le pays. Les réseaux issus de la société civile et des confessions religieuses ont souvent mené un travail de formation important. Certains réseaux bénéficiant d'un partenariat international (IFES, NDI, EISA) se sont généralement distingués par une certaine maîtrise des outils méthodologiques de l'observation électorale. La présence des observateurs nationaux a été particulièrement forte lors des opérations de dépouillement. Par manque de moyens matériels, le déploiement des observateurs nationaux a été généralement concentré dans les principaux centres urbains et s'est essentiellement limité aux jours des scrutins. Un nombre restreint de réseaux d'observation nationale a pu maintenir une présence continue durant les opérations de compilation des résultats dans les Centres locaux de compilation des résultats (CLCR). L'accès des observateurs nationaux à l'ensemble des étapes de la compilation a par ailleurs été occasionnellement rendu plus difficile par la résistance de certains membres de CLCR. Certaines initiatives développées par le Cadre de concertation de la société civile, comme la mise en commun des relevés de résultats recueillis lors du dépouillement pour assurer un contrôle des résultats officiels, pourraient être menées à terme publiquement.

### Encadré 8 : Extrait du rapport de la Mission Electorale d'Observation conjointe EURAC-CDCE

La mission EurAc note le peu d'irrégularités constatées dans l'ensemble des bureaux de vote observés. Seuls certains cas isolés ont été rapportés par les observateurs EurAc. Des problèmes plus structurels furent néanmoins relevés (prise en charge des analphabètes et utilisation abusive des listes d'omis et de dérogation). La Mission estime que ces cas ne remettent pas en cause la régularité du scrutin. Certains abus d'influence ont toutefois été constatés, l'un des observateurs EurAc rapporta un cas de bourrage d'urnes, à Bongatshala près de Mweka dans la province du Kasai Occidental, tandis que plusieurs d'entre eux déplorent, à certains endroits, un réel manque de rigueur quant à l'application de l'encre indélébile, appliquée sur le petit doigt des personnes ayant déjà voté.

<sup>246</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne, *Rapport cité*, p.53.

## **I. Irrégularités mineures**

1. La prise en charge des électeurs analphabètes est demeurée problématique et ce, malgré les tables de réflexion organisées à ce sujet dans l'entre-deux scrutins. Suite à celles-ci, la décision de ne plus fournir d'assistance aux personnes illettrées à l'intérieur même de l'isoloir fut prise par la CET. (...) Au vu de ces difficultés quant à la prise en charge des électeurs analphabètes, la mission recommande à la CEI et à la société civile d'approfondir la réflexion lancée sur ce thème, afin qu'une méthodologie correcte pour le vote de cette catégorie de personnes puisse être élaborée.
2. La mise à mal de la garantie du secret du vote pour les illettrés ne va pas sans poser la question de la pression sociale exercée au sein même du bureau de vote et susceptible d'influencer le choix de l'électeur. Deux facteurs ont par ailleurs renforcé cette pression sociale d'une part, la très forte polarisation de l'électorat (...) et le climat de suspicion ambiante qui régnait de manière générale et d'autre part, les nombreuses distributions de cadeaux durant la campagne, susceptibles d'obliger les électeurs à voter pour l'un ou l'autre camp, conformément au principe du donnant-donnant.
3. La mission d'observation EurAc déplore un manque de rigueur dans l'utilisation des listes d'omis, établies à l'origine pour parer aux seuls ratés du processus d'enrôlement. Certains observateurs EurAc ont pu constater des cas de personnes inscrites sur les listes d'omis alors même que leur numéro d'électeur ne correspondait pas aux numéros inclus dans la fourchette des omis du bureau de vote. Des électeurs ont ainsi pu être inscrits sur des listes d'omis alors qu'ils n'avaient rien à y faire, voire que leur numéro d'électeur relevait d'un autre bureau du même centre de vote. Tel manque de rigueur renvoie inévitablement à la question des votes multiples, dont au moins un cas fut avéré (...).
4. La mission d'observation EurAc déplore un manque de rigueur dans la procédure de marquage à l'encre indélébile des électeurs ayant voté. (...)

## **II. Irrégularités majeures**

1. Des cas isolés d'abus d'influence sur des électeurs analphabètes ont été observés. Ces cas sont liés au manque de respect de la consigne de non-accompagnement des analphabètes par les agents électoraux et les témoins. Certains parmi eux ont ainsi abusé de l'ignorance des analphabètes pour influencer leur vote.
2. Les observateurs EurAc ont constaté par endroits une utilisation abusive des listes de vote par dérogation, servant à consigner les noms et numéros des électeurs déplacés et munis d'un ordre de mission justifiant le motif de leur déplacement. Une trentaine de cas de listes anormalement longues a été reporté sur le territoire de Mweka mais seul un cas d'usage réellement abusif a été avéré par un Chef de Centre (BV 9622 C d'Ishamandongo, territoire de Mweka). La présidente de bureau y aurait laissé voter un officiel et ce, pour plus de cent personnes sous prétexte que celles-ci étaient malades.
3. Certains cas de bureaux dans lesquels les électeurs votaient à l'aide d'un crayon ont été observés par les observateurs EurAc (...), ce qui soulève la question d'une possible manipulation des résultats.
4. La présence de soldats armés de Laurent Nkunda a été signalée devant certains BVD du Rutshuru (Nord Kivu).
5. Un seul et unique cas de bourrage d'urne fut rapporté par des témoins et observateurs nationaux. Il s'agit du CV 9644 de Bongatshala (Territoire de Mweka, Kasai Occidental).

Les bureaux A, B et E seraient concernés pour un total de 164 bulletins frauduleusement introduits. Ces informations n'ont cependant pas pu être vérifiées par les observateurs EUrAC lors de la compilation.

**SOURCE :**

EurAc-CDCE, Rapport de la Mission d'Observation Electorale conjointe EurAc-CDCE, Kinshasa, janvier 2007, pp. 32–34, disponible sur <http://www.diplomatie.be/fr/pdf/cvar5fr.pdf>, (consulté le 27 octobre 2009).

## G. Contentieux des élections

Entre le 25 et le 28 août, la CSJ a reçu huit requêtes en contestation des résultats de l'élection présidentielle du premier tour. Outre un recours rejeté pour incompétence de la Cour, cinq ont été jugés irrecevables pour défaut de qualité ou défaut d'intérêt du requérant, et deux recevables mais non fondés, pour absence de preuve des griefs soulevés. On notera que le recours le plus détaillé et documenté, introduit par Azarias Ruberwa pour le RCD, a été jugé irrecevable en raison de l'absence dans le dossier d'un mandat par le comité exécutif de son parti, seul habilité à introduire un recours d'après les statuts du RCD.<sup>247</sup>

### Procédure contentieuse

Les compétences des cours et tribunaux en matière de contentieux électoral sont établies dans la loi électorale du 9 mars 2006. Les dispositions du Code d'organisation judiciaire hérité de la Deuxième République ont été appliquées et sont complétées par les quelques éléments de procédures contenus dans la loi électorale. L'ensemble des textes applicables aux élections attribue un large champ de compétence à la Cour suprême de justice (CSJ) et aux Cours d'appel. Le règlement des contentieux du référendum et des consultations électorales est confié à titre principal aux organes juridictionnels.

En attendant la mise en place effective de la Cour constitutionnelle instituée par l'article 157 de la nouvelle Constitution du 18 février 2006 et aux termes de l'article 150 de la Constitution de la Transition, de l'article 161 alinéa 2 de la Constitution de la Troisième République et de l'article 75 de la loi électorale du 9 mars 2006, la Cour Suprême de Justice est juge du contentieux des élections présidentielle, législatives ainsi que du référendum. La Cour d'Appel, quant à elle, est juge du contentieux des élections provinciales, le Tribunal de grande instance juge du contentieux des élections urbaines et municipales et le Tribunal de paix juge du contentieux des élections locales.<sup>248</sup> Leurs décisions doivent être rendues avec célérité : trois jours après la saisine, pour le référendum ; quarante-huit heures pour le contentieux de la campagne électorale ; sept pour les autres contentieux. La proclamation des résultats définitifs du référendum et des élections relève de la compétence exclusive des juridictions. En cas de recours contre les résultats provisoires annoncés par la CEI, cette proclamation ne peut intervenir qu'après l'examen desdits recours par les juridictions compétentes.<sup>249</sup> Qu'il s'agisse de l'établissement des listes électorales,

<sup>247</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne, *Rapport cité*, p.57.

<sup>248</sup> Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *Journal Officiel*, numéro spécial, 20 juin 2006, article 75.

<sup>249</sup> Loi n°05/ 010 du 24 décembre 2004 portant organisation du référendum constitutionnel en République Démocratique du Congo, *Journal Officiel*, numéro spécial, 27 décembre 2004, article 70 et Loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des

de la présentation des candidatures, de la campagne ou des opérations référendaires, les juridictions statuent en dernier ressort.

Des recours peuvent être introduits en contestation à plusieurs stades du processus et sur de nombreux aspects : établissement des listes électorales, enregistrement des candidatures, irrégularités intervenues avant ou pendant les scrutins, établissement des résultats. Des recours de nature pénale, notamment pour des infractions incluses dans la loi électorale, sont également possibles. La loi électorale a en revanche restreint les requérants autorisés à saisir la CSJ aux candidats indépendants et aux formations politiques ayant présenté des candidats, alors que la loi référendaire étendait ce droit aux électeurs congolais. Même si la compétence attribuée à la Cour de proclamer les résultats définitifs des scrutins peut être considérée comme donnant implicitement une possibilité d'auto saisine, la loi électorale ne le prévoit pas explicitement. Au titre des dispositions sur le contentieux électoral, elle organise le traitement du contentieux, puis l'annonce des résultats définitifs si les recours sont jugés irrecevables ou non fondés. Selon cette lecture, la Cour peut rectifier les résultats pour erreur matérielle ou décider d'annuler le scrutin en tout ou en partie, uniquement si elle est saisie d'une contestation en la matière. Les délais alloués aux candidats, partis politiques ou regroupements de partis politiques pour former des recours a été fixé à 3 jours, après avoir été initialement établi à 48 heures.

Dans le cadre du scrutin présidentiel, la CSJ disposait de sept jours à compter de sa saisine pour statuer. Pour les scrutins législatifs et provinciaux, la CSJ et les Cours d'Appel avaient deux mois pour statuer. Les nouvelles assemblées sont mises en place sur base des résultats provisoires annoncés par la CEI, et les recours n'ont pas valeur suspensive.

Dans le cadre des élections législatives, la CSJ a mis en place un dispositif organisant la réception des recours en contestation des résultats visant à permettre aux requérants de les introduire dans le délai légal de trois jours. Les greffiers des Cours d'Appel étaient habilités à recevoir les requêtes et à les transmettre à la CSJ par courrier express, avec l'appui du PNUD. Dans le souci de rendre la justice accessible à tout candidat se sentant lésé, le législateur avait simplifié les voies de recours permettant aux candidats indépendants ainsi que ceux désignés par les partis et regroupements politiques ou leurs mandataires de saisir les juridictions compétentes.<sup>250</sup> A cela s'ajoutait le fait que la Cour Suprême de Justice statuait sans frais<sup>251</sup> sur les contestations qui lui étaient soumises.

## Contentieux post-référendaire

En sa qualité de juge du contentieux référendaire, la Cour Suprême de Justice a reçu au total 13 requêtes contestant les résultats du référendum, entre le 20 décembre 2005 et le 19 janvier 2006. Ces requêtes ont été introduites par 7 requérants distincts, dont 3 partis à titre individuel, 3 regroupements de plusieurs partis, et une personne physique. La phase juridictionnelle de

---

élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *Journal Officiel*, numéro spécial, 20 juin octobre 2006, article 75.

<sup>250</sup> Idem, article 73.

<sup>251</sup> Article 74, alinéa 4 de la loi précitée.

l'établissement du referendum, à l'instar du déroulement même du scrutin, n'a pas bénéficié d'une mobilisation forte de la part des partis politiques.

Sur le fond, les recours demandaient tous l'annulation des opérations ou des résultats du referendum, pour violation de la loi référendaire. Dans leurs plaidoiries, certains partis ont demandé à la Cour de procéder à la vérification des résultats, les irrégularités constatées ayant conduit, selon eux, à fausser les résultats du scrutin. Les faits soulevés étaient : i) l'insuffisance de la campagne de vulgarisation ainsi que le refus de la HAM de garantir aux acteurs prônant le boycott un accès aux médias comparable à celui assuré aux tenants du oui et du non, influençant ainsi de façon significative les résultats du scrutin ; ii) la publication de plusieurs versions de la Constitution ; iii) la violation de la période de silence par les déclarations de responsables politiques le jour du scrutin sur le choix qu'ils venaient d'exprimer ; iv) l'absence de publication des listes de bureaux de vote 30 jours avant le scrutin ; v) la violation du secret du vote par l'apposition d'empreintes digitales sur le bulletin ; vi) la prolongation des scrutins au-delà de la durée légale ; vii) les irrégularités dans le dépouillement. Certaines requêtes soulevaient également des exceptions préliminaires, notamment mettant en cause la constitutionnalité de la loi sur l'enrôlement, de la loi portant organisation, attribution, et fonctionnement de la CEI, de la loi référendaire.

Toutes les requêtes ont été rejetées, soit pour prématurité, soit pour défaut de qualité dans le chef des représentants des requérants soit pour inexistence juridique de ces dernières, ou encore pour non fondement, et n'ont généralement pas permis à la Cour de se prononcer sur le fond.

Dans l'ensemble, la procédure s'est déroulée conformément aux textes régissant le traitement du contentieux par la Cour Suprême de Justice. La Cour a statué dans le délai légal de 15 jours à compter de sa saisine. Toutefois, les requérants ont dénoncé des délais de convocation trop courts. La CEI a dit ne pas avoir été convoquée à temps pour l'une des audiences et a estimé que les droits de la défense avaient été violés. Certains requérants n'ont par ailleurs pas souhaité comparaître lors de plusieurs audiences, ce qui portait atteinte au principe du contradictoire.

## Contentieux des résultats de l'élection présidentielle

Après le second tour, la Cour Suprême de Justice a enrôlé 8 recours contre les résultats de l'élection présidentielle publiés par la Commission électorale indépendante le 15 novembre 2006.<sup>252</sup> Parmi ces recours figurent celui du Mouvement de Libération du Congo (MLC)<sup>253</sup> introduit le 18 novembre 2006 par lequel ce parti sollicitait l'annulation, pour fraudes et irrégularités, du scrutin dans certains centres et bureaux de vote ainsi que la proclamation de son candidat vainqueur de la susdite élection.<sup>254</sup>

Interrompue par la prise d'assaut et l'incendie de la CSJ par des militants du MLC, l'instance s'est déroulée dans un climat extrêmement tendu. La requête du MLC abordait certains points pertinents, tels que l'exclusion de témoins du MLC de bureaux de vote et l'utilisation abusive

---

<sup>252</sup> J.M. Katuala Kaba Kashala, *La jurisprudence électorale congolaise commentée*, Kinshasa, 2007, p.18.

<sup>253</sup> Le Mouvement de Libération du Congo (MLC) est le parti qui a obtenu 64 sièges à l'Assemblée Nationale et 15 au Sénat. Son président a été retenu pour le deuxième tour de l'élection présidentielle.

<sup>254</sup> J.-L. Esambo Kangashe, « Constitutionnalisme et résolution des conflits en Afrique », communication à la conférence du Réseau Africain du Droit Constitutionnel, Dakar 2008, disponible sur <http://www.publiclaw.uct.ac.za/usr/.../Dakar%20programme.doc.>, p.8, consulté le 14 octobre 2009.

des listes de dérogation, sans toutefois avancer une argumentation solide (manque de précision des faits allégués, utilisation de quelques cas d'exemples pour démontrer des fraudes supposées massives, référence à des chiffres non explicités et manifestement exagérés, absence d'explication à l'audience). Evoquant la planification d'une fraude systématique et massive par l'établissement des listes des omis et listes spéciales dont elle avait pourtant officiellement avalisé le principe, la formation de Jean-Pierre Bemba a avancé le nombre surprenant de « 2 194 469 électeurs fictifs ayant exprimé leur suffrage frauduleusement au détriment du candidat du MLC ». Dans sa requête, le MLC demandait en outre à la CSJ, non de décider de l'annulation du scrutin, mais de proclamer Jean-Pierre Bemba élu Président de la République, sans expliciter l'éventuelle incidence des fraudes évoquées sur le nombre de voix attribuées aux deux candidats.

Au terme d'une instruction contestée, la Cour Suprême de Justice (CSJ) a rendu deux arrêts, le 27 novembre dans la soirée, l'un portant sur la requête en contestation des résultats, l'autre proclamant les résultats définitifs de l'élection présidentielle. La CSJ a rejeté l'ensemble des griefs soulevés, avec un raisonnement conforme à sa jurisprudence, statuant sur les pièces fournies par les requérants sans nécessairement approfondir l'examen sur le fond par des mesures d'instruction. Elle n'a en outre que partiellement répondu à la question de l'utilisation des listes des omis et registres de dérogation, en s'appuyant sur la régularité de leur établissement pour en déduire l'absence d'incidence sur le scrutin – sans égard pour les abus effectivement constatés dans leur utilisation.<sup>255</sup>

## Contentieux des résultats des élections législatives

La Cour Suprême de Justice a également été saisie des recours contre les *résultats des élections législatives*. Après l'annonce des résultats provisoires des élections législatives, le 7 septembre 2006, 414 recours ont été enregistrés au greffe de la CSJ, qui a par la suite rendu 208 arrêts d'irrecevabilité, 18 de désistement, 79 de non fondement, 6 d'incompétence, et 30 de fondement.<sup>256</sup> Elle a opéré diverses rectifications matérielles et procédé aux redressements des décomptes des voix nécessaires voire même procédé à l'annulation des élections dans la circonscription électorale de Befale, située dans la province de l'Equateur. Dans l'examen de ces différents recours, la Cour Suprême de Justice est arrivée à « invalider » l'élection de certains députés préalablement proclamés élus par la Commission électorale indépendante.<sup>257</sup>

Comme le montre le tableau, la majorité des requêtes soumises à la CSJ ont été rejetées pour irrecevabilité. La Cour suprême a donc adopté une interprétation trop mécanique des règles de forme qu'elle a appliquées au pied de la lettre, même si cela devait porter atteinte à l'intégrité des élections et à la vérité des urnes, en laissant subsister des résultats qui auraient pu être invalidés si les recours avaient été examinés au fond. Parmi les motifs de rejet des recours les plus fréquents il faut mentionner le fait qu'un nombre important de requérants n'avaient pas qualité à agir, car ils avaient introduit des recours en leur nom et non par l'intermédiaire de

---

<sup>255</sup> Cour suprême de justice, *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice*, numéro spécial consacré aux contentieux électoraux 2006/07, Kinshasa 2007, pp.89–110.

<sup>256</sup> J.-L. Esambo Kangashe, *op.cit.*, p.9.

<sup>257</sup> J.M. Katuala Kaba Kashala, *op.cit.*, pp.431–433.

leurs partis politiques, dûment mandatés à cet effet. Sur le fond, les recours présentés étaient en général faiblement étayés en éléments de preuve, ce qui a conduit au rejet de la plupart des requêtes. A ce titre, le délai particulièrement court de 3 jours à compter de la publication des résultats provisoires par la CEI a certainement pénalisé les candidats et leurs conseils. Surtout, l'absence de résultats détaillés par bureaux de vote a rendu difficile la préparation de recours documentés. L'impossibilité de disposer de témoins dans la totalité des bureaux de vote, rendait alors impossible toute contestation précise des scores publiés par circonscription, sauf si les PV récoltés suffisaient à démontrer un score supérieur au total des voix obtenues. Certains candidats ont d'ailleurs découvert leur défaite seulement au moment de l'annonce de la liste des députés élus, après des rectificatifs effectués par le Centre national de compilation des résultats (CNCR) dans le cadre de son contrôle de cohérence.<sup>258</sup>

Tableau 5: Contentieux des résultats des élections législatives

N°	Désignation	Elections législatives		
		Députés nationaux	Sénateurs	
1	Affaires jugées	343	17	
2	Affaires non jugées	71	–	
3	Affaires jugées irrecevables	208	12	
4	Affaires jugées non fondées	79	5	
5	Affaires jugées fondées	30	–	
6	Affaires jugées sans objet	2	–	
7	Affaires ayant abouti au désistement	18	–	
8	Invalidation	18	–	
9	Affaires pour lesquelles la Cour s'est déclarée incompétente	6	–	
10	Tierces oppositions	49	–	
11	Autres recours			
		Interprétation et rectification d'erreurs	3	–
		Surséance ou suspension d'exécution	1	–
		Révision d'arrêt	3	–
	Intervention volontaire	1	–	
	<b>TOTAL AFFAIRES ENREGISTREES</b>	<b>414</b>	<b>17</b>	

Source : J.M. Katuala Kaba Kashala, Kinshasa, 2007, p.429.

<sup>258</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne, *Rapport cité*, p.59.

## Contentieux des résultats des élections provinciales

Enfin, la Cour a été sollicitée comme juridiction d'appel non seulement contre les résultats des élections provinciales mais aussi à propos des litiges portant sur des questions de nationalité des candidats. Il en est ainsi de ceux qui ont surgi à deux jours des élections des gouverneurs à la suite d'une lettre de la CEI adressée au MLC et tendant à la disqualification des candidats Dominique Kanku Kabengele, candidat au poste de Gouverneur dans la province du Kasai Oriental et Alexandre Kande Mupompa candidat au poste de Gouverneur dans la province du Kasai Occidental, tous deux présentés sur la liste de l'Union pour la Nation<sup>259</sup> au motif qu'ils possédaient une double nationalité.<sup>260</sup> Les Cours d'Appel de Mbuji-Mayi et de Kananga se sont prononcées en faveur des candidats. Les appels relevés par la CEI contre ces arrêts ont été déclarés irrecevables par la Cour Suprême de Justice pour défaut de qualité.<sup>261</sup> Dès lors, les candidats ont pu se présenter aux élections des gouverneurs.<sup>262</sup>

Dans l'ensemble, la Cour Suprême de Justice et les Cours d'appel ont joué un rôle important tant en matière d'interprétation de la loi électorale que durant le contentieux des élections générales organisées entre 2006 et 2007 par la Commission Electorale Indépendante. Par exemple, la Cour Suprême de Justice a réussi notamment à obtenir un prolongement des délais légaux compte tenu du volume des recours au sujet desquels elle était appelée à statuer et tout cela dans le but de préserver la démocratie.<sup>263</sup> Mais la Cour Suprême de Justice et les Cours d'Appel sont confrontées à un grave manque de moyen matériels et humains et à la caducité du système juridique congolais. L'indépendance des juges a en outre été mise en cause de façon récurrente, de façon plus prégnante encore dans le cas de la CSJ, dont certaines décisions ont mis à mal la perception d'impartialité. Le secteur judiciaire congolais n'a pas bénéficié des mesures indispensables à son fonctionnement indépendant et efficace. Ce retard dans la réalisation des objectifs de la Transition n'a évidemment pas permis de restaurer l'image des juridictions congolaises dans la perspective du contentieux électoral. La priorité donnée au désarmement et au processus électoral a mobilisé les efforts, notamment de la communauté internationale. Certaines réformes prévues par la Constitution de transition, telles que l'adoption d'une législation sur le Conseil Supérieur de la Magistrature et sur la réforme du statut de la magistrature n'ont pas été menées à bien. L'efficacité de la justice dans le traitement des contentieux électoraux a été particulièrement éprouvée par le manque d'expérience des juges congolais dans ce domaine.

L'assistance technique du PNUD et de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) a néanmoins contribué à répondre à la nécessité de renforcer les capacités des juridictions dans le cadre du contentieux électoral, apparue clairement lors du référendum constitutionnel

---

<sup>259</sup> Coalition de partis autour de Jean-Pierre Bemba Gombo lors du second tour de l'élection présidentielle.

<sup>260</sup> N. Obotela Rashidi et J. Omasombo Tshonda, De la fin des 'composantes' à l'hégémonie par les élections en R.D.C, L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2006/07, disponible sur <http://www.ua.ac.be/objs/00151015.pdf>, consulté le 14 octobre 2009).

<sup>261</sup> Cour Suprême de Justice, *Bulletins des arrêts de la Cour Suprême de Justice. Contentieux électoraux 2006 -2007*, numéro spécial, Kinshasa, 2007, pp.350-353.

<sup>262</sup> Cf. CEI, Décision n°009/CEI/BUR/007 du 09 février 2007 portant modification de la décision n°007/CEI/BUR/07 du 26 janvier 2007, disponible sur [http://www.cei-rdc.cd/article.php?id\\_article=239](http://www.cei-rdc.cd/article.php?id_article=239), consulté le 25 septembre 2008.

<sup>263</sup> Entretien le 21 novembre 2008 avec le Greffier en Chef de la Cour Suprême de Justice.

et revêtant une importance cruciale en raison de l'extrême complexité du système électoral mis en place. Un programme d'appui a été élaboré à l'usage de la CSJ et des cours d'appels, visant notamment à renforcer la formation des juges tout en respectant l'indépendance des juridictions dans leurs délibérations. Ce soutien technique n'a cependant pas empêché la CSJ et les Cours d'Appel de n'exercer que de façon très limitée et imparfaite leur fonction de garant de la régularité des scrutins. Leur traitement du contentieux électoral s'est borné très souvent à statuer sur les informations fournies, sans examen de pièces supplémentaires. L'irrecevabilité de toutes les contestations du résultat du référendum et de près des deux tiers des contestations pour les élections présidentielle et législatives a significativement restreint le contrôle de l'intégrité des résultats malgré les éléments indiquant l'éventualité de fraudes susceptibles d'avoir eu une influence décisive sur les résultats de certaines circonscriptions. L'examen des recours déclarés recevables a cependant permis de corriger, pour quelques circonscriptions, les erreurs commises lors de l'établissement des résultats des législatives ou de les annuler quand des irrégularités flagrantes avaient été constatées.

Mais les observations formulées sur l'administration du contentieux relatif aux scrutins passés appellent les recommandations<sup>264</sup> dans les principaux points ci-après : i) de moyens suffisants au profit de la CENI pour pouvoir traiter les requêtes des candidats, dans le cadre du contentieux pré-électoral ; ii) publication, pour les besoins de transparence, des décisions de la CENI sur les réclamations et contestations relatives à l'ensemble des opérations électorales, en vue d'un contrôle effectif des résultats des scrutins, notamment sous la forme d'un rapport publié après proclamation des résultats provisoires ; iii) renforcement de la formation des partis politiques, des candidats et de leurs témoins au contentieux électoral en amont des échéances électorales afin de préparer leurs mandataires à la contestation devant les instances judiciaires ; iv) prorogation des délais d'introduction de recours devant les juridictions compétentes de manière à autoriser la constitution de contestations documentées devant les juridictions compétentes ; v) extension des délais le traitement du contentieux en cas de non épuisement de toutes les affaires ; vi) en cas d'annulation des résultats, la législation devrait prévoir un délai fixe pour la répétition des scrutins.

## H. Rôle de la communauté internationale

Le processus électoral a donc fait l'objet d'un engagement sans cesse accru de la communauté internationale à toutes les étapes de sa préparation et de son organisation, réunie notamment dans le cadre d'un comité technique international à partir d'octobre 2003 sous l'égide des Nations Unies. Cet appui de la Communauté internationale au processus électoral a fait apparaître une multitude d'acteurs et conduit à la création de plusieurs *cadres de concertation et d'opération* pour pallier les inévitables problèmes de coordination. Tout en apportant à la CEI un solide appui technique et logistique, le rôle des acteurs internationaux a néanmoins eu pour conséquence de minimiser les soutiens politiques internes au processus électoral tout en posant une menace constante à l'indépendance de la CEI.

---

<sup>264</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo, *Rapport final d'observation du référendum constitutionnel*, du 21 février 2006, pp. 50–51 et *Rapport final d'observation présidentielle, législatives et provinciales*, du 23 février 2007, pp.64–65.

## Cadres de concertation et d'opération

La concertation que la CEI a développée avec les acteurs internationaux s'est exprimée en particulier à travers le Comité International d'Appui à la Transition (CIAT), la Division électorale de la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC), le Projet d'appui au processus électoral au Congo (APEC) et le Projet d'Appui au Cycle Electoral (PACE) du Programme des Nations Unies pour le Développement et la Délégation de l'Union Européenne.

### *Le Comité International d'Accompagnement de la Transition*

Le Comité International d'Accompagnement de la Transition (CIAT) représente une innovation institutionnelle introduite par l'Accord Global et Inclusif, par laquelle la RDC, tout en demeurant un Etat formellement souverain, a dû cependant intégrer au sein de ses institutions, en tant qu'arbitre, un comité réunissant les représentants de la Communauté internationale. Regroupant les ambassadeurs des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies ainsi que les représentants de l'Union européenne, l'Union africaine, la MONUC, l'Afrique du Sud, l'Angola, la Belgique, le Canada, le Gabon et la Zambie, il avait officiellement pour mission d'accompagner la RDC dans la mise en œuvre des textes issus du Dialogue Intercongolais. Plus concrètement, son mandat incluait les termes d'opérations suivants : i) assurer la garantie internationale en vue de la bonne mise en œuvre dudit Accord ; ii) soutenir le programme de la transition en RDC ; iii) apporter son soutien actif à la sécurisation des institutions de la transition issues du Dialogue Intercongolais et à l'application effective des dispositions du chapitre 8(2.2) de l'Annexe A de l'Accord de Lusaka, en ce qui concerne notamment, la neutralisation et le rapatriement des groupes armés opérant sur le territoire de la RDC ; iv) arbitrer et trancher tout désaccord pouvant survenir entre les parties à l'Accord et assister le Comité de suivi dans l'accomplissement de son mandat.<sup>265</sup>

Pendant la période de la transition, le rôle joué effectivement par le CIAT fut des plus ambigus. Contrairement à ce que voulait faire croire son nom, le CIAT était bien plus qu'un « *accompagnateur* » : ce fut un « *acteur* » à part entière. Même s'il s'en défendait, il était « la main qui guidait » la transition puisqu'il définissait le travail gouvernemental et pesait de tout son poids pour désamorcer les tensions au sein du gouvernement de la transition.<sup>266</sup> Il a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre du processus de transition, en appuyant notamment la création de commissions conjointes sur les lois essentielles et la réforme du secteur de la sécurité. Il a donc joué une fonction latente, moins avouée, celle de piloter la transition et avec elle, le processus électoral, même si, de l'avis de la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne, son action a cependant été limitée par des divergences de vue entre certains de ses membres parmi les plus influents, notamment lors des débats sur le projet de Constitution et sur la loi électorale, ou sur la question de l'intégration de la Garde républicaine dans le corps des

---

<sup>265</sup> Dialogue Intercongolais, Accord Global et Inclusif sur la transition en République Démocratique du Congo, Annexe IV sur la garantie internationale, *Journal officiel*, numéro spécial, 5 avril 2003, p.66.

<sup>266</sup> P. Akele Adu et A. Sita-Akele Muila, « Nous avons une nouvelle Constitution. Donnons-lui le cadre législatif et réglementaire nécessaire à son effectivité et à son efficience », *Congo-Afrique*, n°406, juin-juillet-août 2006, note (8), p.235.

Forces armées, sur laquelle il est longtemps resté silencieux.<sup>267</sup> En dépit de ces divergences, il a continué de jouer un rôle majeur tout au long du processus électoral, en adressant de sévères mises en garde à l'occasion des dérapages sécuritaires à la veille de la campagne électorale, puis en pesant de tout son poids pour le respect du calendrier électoral révisé, ou, après les combats du mois d'août 2006, pour faire respecter le calendrier du second tour.

### *L'Union Européenne*

Assurant le financement de 65 % des projets d'appui et de sécurisation des élections, l'Union Européenne était ainsi le premier bailleur du processus électoral en RDC, lequel a constitué son plus important programme d'assistance électorale. La contribution de l'Union européenne est allée au-delà du financement des aspects purement techniques pour concerner le volet sécuritaire et militaire nécessaire à la conduite des opérations électorales. L'UE a à cet effet monté deux opérations militaires au Congo pour couvrir ce volet sécuritaire. Une première opération militaire, *Artémis*, a été montée dans l'urgence pour sécuriser la ville de Bunia, chef lieu de l'Ituri. Seconde opération militaire de l'Union Européenne en RDC, l'opération EUFOR (Forces de l'Union européenne pour la sécurisation des élections) a été déployée à la demande des Nations Unies pour la période électorale de 2006. Initialement objet de critiques d'une partie de l'opinion quant à son déploiement dans la capitale et non dans les zones plus instables de l'est du pays,<sup>268</sup> l'EUFOR a prouvé son efficacité durant les affrontements du 20 au 22 août 2006 entre forces gouvernementales et gardes de Jean-Pierre Bemba, en établissant une zone tampon entre les belligérants puis en menant des patrouilles de sécurisation de la capitale.

### *La Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo*

La Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC) a joué un rôle politique et technique au cours des élections. Elle a accompagné et appuyé le processus d'élaboration des lois essentielles pour les élections, préparé l'environnement politique, assisté le gouvernement à garantir la sécurité et conseillé le CIAT en matière des élections. Elle a coordonné l'assistance internationale, contribué à la mobilisation des ressources, coordonné le Comité technique international sur les élections et co-présidé avec la CEI, le Comité de pilotage du projet d'appui au processus électoral. Elle a fourni en coopération avec la division d'assistance électorale du Secrétariat de l'ONU des conseils et avis techniques à la CEI ainsi qu'à l'équipe de gestion du projet. Elle a appuyé les bureaux de liaison de la CEI en provinces à travers la mise à disposition d'une assistance technique.

La résolution 1493 du Conseil de sécurité du 28 juillet 2003 mandatait la MONUC, en coordination avec les autres agences des Nations Unies, d'apporter son assistance, durant la période des élections, à la tenue des élections sur l'ensemble du territoire de la RDC. Dans sa résolution 1925 du 22 décembre 2008, le Conseil de sécurité des NU avait décidé que la MONUC aura également pour mandat de soutenir la consolidation des institutions démocratiques et de l'état de droit et, à cette fin, agissant en étroite coordination avec les partenaires internationaux et

<sup>267</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne, *Rapport déjà cité*, p.12.

<sup>268</sup> Pascal Kambale, « De quelle sécurité parle-t-on ? Les limites de la Force de l'Union Européenne pour la sécurisation des élections », quotidien *Le Potentiel*, Kinshasa, No 3729 du 18 mai 2006.

l'équipe de pays des Nations Unies, d'aider les autorités congolaises, y compris la Commission électorale indépendante, à organiser, préparer et tenir les élections locales ; d'aider à instaurer un climat de sécurité et de paix pour la tenue d'élections locales libres et transparentes, qui devraient avoir lieu d'ici à fin juin 2009<sup>269</sup>. En vertu d'une résolution du 28 mai 2010, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO) qui a succédé à la MONUC à partir du 1er juillet 2010, aura également comme mandat d'apporter un soutien technique et logistique pour l'organisation d'élections nationales et locales, à la demande expresse des autorités congolaises et dans la limite de ses capacités et de ses ressources.<sup>270</sup>

Conformément à ces résolutions, l'ONU fournit des conseils techniques à travers la Division électorale de la MONUC et le projet PNUD d'appui au cycle électoral (PACE) ainsi qu'un appui logistique à travers la Division de Soutien à la MONUC (MSD – *MONUC Support Mission*). Mise en place à partir de septembre 2003, la division électorale est composée d'un bureau principal basé au QG de la MONUC à Kinshasa, et de 15 bureaux représentatifs basés dans les chefs-lieux de provinces pour soutenir les activités et les opérations de la CEI à travers tout le territoire de la RDC. Elle a pour mission d'apporter son assistance à la CEI, pour la préparation et la tenue des élections sur l'ensemble du territoire de la RDC, en coordination avec les autres organismes des Nations Unies, les donateurs et les organisations non gouvernementales. Dans le cadre des opérations électorales organisées par la CEI entre 2005 et 2006, elle a apporté son concours entre autres dans les domaines suivants : i) renforcement de la capacité institutionnelle de la CEI ; ii) assistance dans l'élaboration et la publication de la feuille de route des élections ; iii) assistance dans l'étude de faisabilité concernant le processus électoral ; iv) mise au point d'un calendrier électoral préliminaire ; v) détermination d'un budget des opérations électorales ; vi) soutien technique enfin d'assurer que le cadre législatif pour le processus électoral soit conforme aux standards internationaux et acceptable aussi bien pour la CEI que pour la communauté internationale ; vii) L'assistance dans le recrutement et la formation de plus de 250 000 agents électoraux, l'assistance au paiement de leur salaire, la disposition des moyens techniques pour la conception, l'impression et la distribution par voie aérienne et terrestre de 340 différents types de bulletin de vote, etc. La MONUC donne aussi un soutien au processus dans d'autres domaines, notamment logistique et sécuritaire. A travers la Division de soutien à la MONUC, elle a apporté un appui logistique de premier ordre dans le déploiement des agents et des matériels électoraux. Pour la sécurisation du processus, elle a formé la police congolaise et pris des mesures pour contenir les perturbations dans l'Ituri, le Nord-Kivu et le Sud-Kivu en particulier.

L'efficacité du rôle de la MONUC dans les élections de 2006 en RDC est très contrastée. D'un côté, la MONUC a joué un rôle déterminant dans l'organisation et dans la réussite technique du processus électoral. Les actions majeures de la MONUC ont été : i) les conseils et formations dispensés aux responsables et aux agents de la CEI ; ii) la fourniture de l'essentiel de la logistique pour l'acheminement du matériel électoral dans 9 000 centres d'inscription, et ensuite dans 50 000 bureaux de vote répartis sur l'ensemble du territoire congolais ; iii) l'implication

---

<sup>269</sup> Conseil de Sécurité des Nations Unies, Résolution 1856 (2008) du 22 décembre 2008, S/RES/1856 (2008), p.6.

<sup>270</sup> Conseil de Sécurité des Nations Unies, Résolution 1925 (2010) du 28 mai 2010, S/RES/1925 (2010), p.7.

directe dans les opérations de rémunération d'environ 260 000 agents électoraux et 73 000 agents de police qui ont participé à l'organisation et à la sécurité des scrutins.<sup>271</sup> De l'autre côté néanmoins, le rôle très important de la MONUC et, derrière elle, celui des autres acteurs internationaux dans l'organisation et la conduite des élections de 2006 a eu en réalité plusieurs aspects négatifs, parmi lesquels une attention disproportionnellement grande à l'organisation technique des élections au détriment d'autres tâches essentielles pour la reconstruction de l'Etat pendant la transition : la réforme de l'administration, le renforcement du système judiciaire et la réforme du secteur de sécurité.<sup>272</sup>

*Le Projet d'Appui au Processus Electoral au Congo (APEC)/Projet d'Appui au Cycle Electoral 2007 – 2011(PACE)*

Lancé le 29 septembre 2004, le *Projet d'appui au processus électoral au Congo* (APEC) exécuté par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a géré une assistance technique et financière internationale de premier ordre.<sup>273</sup> L'assistance technique concernait des appuis en termes de renforcement de capacités (expertise et formation de la part d'un certain nombre des partenaires dont la MONUC, l'USAID, l'Union Européenne, le PNUD, le DFID, l'Italie, la Fondation Korand Adenauer, IFES, EISA, NDI, etc.) et d'appui à la CEI dans l'harmonisation des actions relatives au processus électoral, afin d'assurer une meilleure efficacité et une cohérence des interventions. En tant que mécanisme de financement commun des bailleurs de fonds, le Projet APEC se chargeait de mobiliser et de gérer les ressources financières de la Communauté internationale afin d'harmoniser les interventions et d'optimiser l'utilisation des ressources. Ainsi, la CEI a-t-elle, dans ce cadre, bénéficié de certains appuis de la part de l'USAID qui a couvert le loyer pour les bureaux de la CEI pendant plusieurs mois dans sa phase d'installation. Le fonds fiduciaire logistique, établi par le gouvernement congolais, la Banque mondiale, la Commission européenne, la Belgique et la Coopération britannique, a permis de réhabiliter et d'équiper les bureaux de la CEI. Des équipements additionnels (bureautiques, mobiliers de bureau et véhicules) ont été fournis par le projet « Appui aux Institutions » co-financé par DFID, le gouvernement d'Italie et le PNUD. Quant à l'appui direct financier du processus électoral lui-même, la communauté internationale a constitué un fonds commun pour la mobilisation, la coordination et la gestion des ressources financières ainsi que pour la mise à disposition d'expertise technique à la CEI pour la programmation des activités.

A cet effet, deux structures ont été commises à la coordination et la supervision de l'assistance technique et l'appui financier et matériel de la communauté internationale dans

---

<sup>271</sup> Idem, pp.75–76.

<sup>272</sup> S. Austesserre, « Penser les conflits locaux : l'échec de l'intervention internationale au Congo », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007–2008*, p.190.

<sup>273</sup> La communauté internationale a créé un *Projet d'appui au processus électoral (APEC)*, géré par le PNUD, avec l'appui de la Division électorale de la MONUC. Un fonds commun dédié aux élections fut créé. Alimenté par plusieurs pays occidentaux, dont le plus gros bailleur est à ce jour l'Union européenne, ce fonds, jusqu'à la mise en place au *Projet d'Appui au Cycle Electoral* qui lui a succédé, fut géré et exécuté par le PNUD, en collaboration avec la CEI, la Division Electorale de la MONUC et les partenaires participant au financement du fonds commun, et en coordination avec les partenaires intervenant bilatéralement. Lire Programme des Nations Unies pour le Développement, *Projet d'appui au processus électoral*, pp.9–13.

le cadre du projet d'appui au processus électoral (APEC) en RDC : le Comité de pilotage et le Comité technique international. Regroupant les représentants du gouvernement, le président de la CEI, le représentant de la MONUC, les bailleurs de fonds contribuant au fonds commun et les bailleurs de fonds intervenant sur le plan bilatéral et multilatéral, le Comité de pilotage sert de cadre à la définition des grandes orientations du projet. Coprésidé par la CEI et la MONUC, il fait le point de l'état d'avancement des activités. Il décide, en dernière instance, avec voix prépondérante du représentant de la MONUC, en cas des conflits entre la CEI, l'équipe de gestion du fonds commun (*basket fund*) et les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux. Quant au Comité technique international, il assure le suivi quotidien du processus électoral. Coordonné par la MONUC et composé de délégués des bailleurs de fonds, de délégués de la CEI, des experts électoraux déployés par la communauté internationale et de représentants des ONG internationales participant à l'accompagnement du processus électoral, le Comité technique international soutient les activités et suit les actions du projet de manière régulière et assiste la CEI dans l'élaboration du plan opérationnel détaillé des activités, analyse des problèmes techniques et coordonne l'assistance multilatérale et bilatérale. Il formule également des avis techniques et des recommandations au Comité de pilotage.

Suite à l'assistance électorale à travers le projet PNUD/APEC entre 2005 et 2007 dans le cadre de la mission intégrée des Nations Unies, le Projet d'Appui au cycle électoral (PACE) représente la nouvelle vision de l'intervention du PNUD en matière électorale. Intégré dans le cadre du nouveau programme de gouvernance du PNUD, le projet PACE mise en effet sur le long terme, contrairement au projet APEC qui visait le court terme, à savoir : la réalisation des opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs et la tenue de scrutin référendaire ainsi que des élections présidentielle, législatives et provinciales. Le projet PACE gère l'appui financier au processus électoral pour le compte des bailleurs de fonds.<sup>274</sup> Les objectifs visés sont la pérennisation des acquis ainsi que le développement des compétences à court et long termes de la CENI. Le renforcement du partenariat avec les institutions publiques, les organisations de la société civile qui travaillent dans les domaines de l'observation électorale, de la communication et de la participation des femmes aux élections et à la vie politique est aussi envisagé. Les principaux axes d'intervention du projet PACE sont donc le renforcement des capacités de la CENI et la pérennisation de ses acquis avec un accent particulier sur la fiabilisation de la liste électorale et la mise en place d'un fichier électoral permanent), l'appui à la mise en place d'un centre de ressources et de formation, l'appui au renforcement du partenariat de la CENI avec les autres institutions, ainsi que l'assistance à la tenue des élections locales.

## **Evaluation de l'assistance internationale en RDC**

Ce résumé souligne la complexité de mesurer l'appui de la Communauté internationale dans l'organisation des élections. Pour les besoins d'analyse, trois critères peuvent être utilisés pour apprécier le rôle de la Communauté internationale dans le processus électoral en République Démocratique du Congo : un critère technico-social, un critère financier et un critère politique.

---

<sup>274</sup> Commission Electorale Indépendante, *Plan Opérationnel de la pour la révision du fichier électoral*, version du 8 avril 2009, p.4.

*Sur le plan technique* : l'appui de la Communauté internationale devrait viser le renforcement technique de l'appareil électoral à travers la formation de ressources humaines et la dotation en matériel. Dans ce cadre, la CEI a bénéficié d'un appui technique et logistique majeur de la Communauté internationale et de l'Union européenne en particulier, grâce auquel la CEI a conduit avec efficacité des scrutins simultanés particulièrement complexes dans un pays-continent pauvre en infrastructures. De l'avis la CEI, le partenariat avec les acteurs internationaux n'a pas influé sur l'organisation de son travail et cinq ans après d'internalisation des compétences, elle est maintenant outillée pour organiser les élections sans recourir à l'expertise étrangère.<sup>275</sup> Cet optimisme de la CEI mérite néanmoins d'être tempéré car les éléments techniques ne jouent pleinement leur rôle que quand ils sont accompagnés d'une crédibilité sociale (l'urne est transparente et cadenassée, les bulletins sont d'un papier difficile à imiter, les cartes d'électeur sont raisonnablement fiables). Par ailleurs, la crédibilité et la fiabilité d'une opération électorale sont affectées par les structures institutionnelles en vigueur : l'indépendance de la CEI a souffert de l'opinion selon laquelle elle était à la solde de la Communauté internationale.

*Sur le plan financier* : sans l'appui de la Communauté internationale la tenue des élections n'aurait pas été possible dans un pays post-conflit comme la RDC avec des ressources littéralement pillées et une mauvaise gestion de celles disponibles. Cependant, la trop grande dépendance de la CEI des appuis financiers et matériels de la Communauté internationale a eu des conséquences négatives majeures. Les systèmes de déboursement financier pratiqués par les acteurs internationaux étaient parfois en total déphasage avec l'urgence que commandaient les opérations sur le terrain. En conséquence, des opérations – telles que le déploiement des agents et matériels électoraux ainsi que le paiement des prestations et salaires – appelées à être exécutées en mode d'urgence ont souffert des lenteurs dues aux lourdes procédures de décaissement des agences multilatérales et bilatérales.

*Sur le plan politique* : il n'est pas facile de mesurer l'efficacité de l'accompagnement et des pressions de la Communauté internationale sur le processus électoral en RDC. Les efforts des acteurs internationaux à aider à la *prévention et à la gestion institutionnelle de conflits* avant, pendant et après les élections ont produit des effets variés sur la qualité de l'adhésion politique nationale au processus électoral. *Avant les élections* c'est-à-dire pendant la transition, la crainte de sanction populaire contre les anciens rebelles et de leur marginalisation de l'exercice du pouvoir et le souci d'une représentation équitable des femmes dans les nouvelles institutions issues des élections avaient poussé le CIAT à s'immiscer par exemple dans l'examen du projet de la loi électorale en demandant aux parlementaires de la transition d'opter pour les listes bloquées. La raison invoquée était de ne pas frustrer certaines composantes<sup>276</sup> dont les chances d'être élues étaient notoirement considérées comme faibles. Les deux chambres du Parlement de la transition ont rejeté cette proposition, de même que celle des listes zébrées (alternance homme-femme) au profit des listes ouvertes, c'est-à-dire où l'ordre de présentation ne préjuge pas de la chance d'être élu.

---

<sup>275</sup> Entretien avec Dieudonné Mirimo, Rapporteur de la CEI, Kinshasa le 2 septembre 2009.

<sup>276</sup> Allusion faite aux candidats devant être présentés sur les listes des anciens groupes armés responsables des crimes de guerre et autres graves violations des droits humains dans les territoires sous leur contrôle pendant la période de conflit armé.

*Pendant les élections*, les efforts de médiation de la Communauté internationale entre les deux candidats dans l'attente de la proclamation des résultats provisoires de l'élection présidentielle, prévue pour le 19 novembre 2006 au plus tard, ont en outre contribué à l'apaisement des tensions. Ces efforts réalisés dans le cadre des deux principaux forums mis en place sous l'égide de la MONUC après les incidents du mois d'août 2006 – la « sous-commission politique » et le « groupe de travail » – ont été concrétisés par la signature d'une série d'engagements écrits : i) Communiqué conjoint du 28 octobre sur la collaboration avec la CEI ; ii) Appel conjoint au calme pour la journée du 29 octobre ; iii) Communiqué conjoint du 1<sup>er</sup> novembre sous l'égide de la HAM, de la CEI et de la MONUC, dans lequel les deux parties « ont convenu de s'interdire toute forme d'annonce des résultats, y compris ceux affichés dans les Bureaux de vote et les Centres Locaux de Compilation des Résultats, avant les annonces officielles » ; iv) Communiqué conjoint du 6 novembre rappelant le droit exclusif de la CEI à publier des résultats partiels ; v) Appel au calme lancé conjointement par Joseph Kabila et Jean-Pierre Bemba à l'issue de leur rencontre du 7 novembre 2006. *Après les élections*, la Communauté internationale a poursuivi son appui au gouvernement de la RDC dans la formation de l'armée et de la police ainsi que la réforme du secteur de la sécurité et de la justice en vue de créer un climat apaisé avant la tenue des élections locales prévues pendant la période de transition et l'organisation du deuxième cycle des élections générales pendant la Troisième République.

*Ces efforts de la Communauté internationale ont cependant été affectés par les difficultés réelles de coordination* entre la Communauté internationale et les acteurs nationaux notamment la CEI, le gouvernement, les partis politiques et la société civile. L'aide politique de la communauté internationale au processus électoral en RDC a révélé une certaine limite à l'indépendance des structures nationales, la CEI en particulier. L'indépendance de la CEI a été affectée par *l'administration parallèle* au pouvoir organisateur des élections mise en place par la Communauté internationale non seulement pour gérer l'assistance financière et matérielle, mais aussi pour suivre et encadrer politiquement le processus électoral.<sup>277</sup> Ceci a été surtout le cas en ce qui concerne la mobilisation de l'appui financier attendu de la communauté internationale, l'élaboration de certaines lois essentielles au processus électoral, la gestion des conflits. Devant ces questions stratégiques, l'impartialité de la Communauté internationale a été soumise à une rude épreuve des intérêts. Dans un rapport rédigé en mai 2006 le Chef de Délégation de la Commission européenne en RDC a stigmatisé le fait que la communauté internationale, soudée en façade mais largement divisée en profondeur, a préféré agir en ordre dispersé dans la dénonciation des manœuvres dilatoires des dirigeants congolais, qu'il s'agisse de la promulgation de la constitution ou de l'intégration de l'armée et des discussions sur la gouvernance, avant de s'interroger sur les capacités des pays membres de l'Union Européenne à s'entendre sur une politique commune post électorale en RDC face au « *comportement présidentieliste* »<sup>278</sup> de certains membres du CIAT qui éprouvaient des difficultés à jouer franchement le jeu de la coordination.<sup>279</sup>

---

<sup>277</sup> F. Toengaho, P. Longoli et A. Kasereka, « L'aide de la communauté internationale au processus électoral en République Démocratique du Congo : main basse sur la quête de légitimité », *Revue de l'IRSA*, n°14, août 2009, pp.11–15.

<sup>278</sup> Ce qui signifierait l'alignement de ces membres derrière le Président au pouvoir pendant la préparation des élections.

<sup>279</sup> Carlo de Filippi, cité par H. Ngbanda, *Processus électoral en RDC : Enjeux et risques. Révélation sur la face cachée de la gestion par l'UE de la Transition en RDC*, Conférence de presse tenue au Cape le 7 juin 2006, disponible sur <http://www.laconscience.com/>

Au total, si le processus électoral a été mené de façon très satisfaisante sur le plan technique, les rapports entre la Communauté internationale et les acteurs nationaux ont cependant beaucoup entaché la fondation politique nationale sur laquelle devrait être assis tout le processus électoral.

## I. Recommandations

### A. Mesures requérant une mise en œuvre immédiate et urgente, avant la fin de l'année 2010 :

1. *Rétablir un consensus national sur les fondamentaux des élections* : le président de la République devrait prendre des initiatives adéquates en direction des principaux acteurs politiques en vue du rétablissement du consensus national sur le déroulement et la gestion des élections prévues en 2011. Ces initiatives pourraient prendre la forme de concertations ou d'une série de rencontres réunissant les représentants des courants politiques représentés au parlement et de ceux non représentés, ainsi que de la société civile, y compris des églises dans le but de créer un accord sur :
  - la composition et la prise de fonction effective de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) et la liquidation de la CEI ;
  - un calendrier électoral consensuel et une séquence des scrutins qui ait l'adhésion de la majorité d'acteurs concernés par les élections ;
  - une stratégie de mobilisation des ressources, comprenant une estimation réaliste du budget des élections prévues en 2011, une indication claire de la contribution de la RDC au financement des élections et une stratégie consensuelle d'appel de fonds pour la contribution des bailleurs de fonds extérieurs.
2. *Une révision du cadre juridique et institutionnel des élections* est nécessaire et doit urgemment viser les domaines prioritaires suivants : i) les mesures d'application de la loi sur le financement des partis politiques en vue d'une compétition équitable entre candidats, d'un encadrement rigoureux des dépenses liées aux activités de campagne et la définition des modalités de subvention publique des formations politiques ; ii) le choix d'un mode de scrutin simple, représentatif, inclusif et ouvert ; iii) l'autonomie de la CENI ; iv) l'organisation des élections locales pour parachever le premier cycle électoral débuté en 2005.
3. *Renforcement de la fiabilité du fichier électoral* : l'amélioration du système d'enregistrement des électeurs doit être réalisée, notamment par l'établissement d'un fichier électoral unique et l'abandon des listes des omis, des listes spéciales et des listes par dérogation. Plus important, il est urgent de procéder à un recensement général de la population congolaise pour identifier les congolais en âge de voter et d'exercer leurs droits politiques avant la tenue des élections générales prévues en 2011.

## **B. Mesures dont la mise en œuvre pourrait s'étaler sur le début de l'année 2011 :**

4. Pour que la CENI puisse capitaliser sur l'expérience acquise par la CEI au cours des élections de 2006, il est important de lui doter d'une *plus grande représentativité et d'un meilleur niveau de professionnalisme* que pour le cas de la CEI, et non l'inverse. A cet effet :
  - il est essentiel de doter la CENI d'un budget conséquent qui reflète un consensus national des acteurs clés du processus électoral et qui ne soit pas considéré comme une libéralité offerte par une partie seulement des acteurs électoraux ;
  - il apparaît tout aussi essentiel de décentraliser effectivement la gestion de la CENI au profit de ses démembrements au niveau provincial et local ; et
  - la décentralisation du processus de validation et d'agrégation des résultats au niveau des bureaux de liaison permettrait de désengorger le bureau national de la commission électorale et de renforcer la confiance des candidats et autres acteurs locaux. Elle permettrait en outre, dans le cas des élections provinciales et locales, de conserver les plis au niveau des chefs-lieux de province où les Cours d'Appel devront traiter du contentieux électoral.
5. *L'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'éducation civique* sur le long terme apparaît indispensable pour répondre aux insuffisances qui ont marqué en 2006 les premières élections pluralistes depuis plus de quarante ans. Sans attendre les prochaines échéances électorales, un effort massif de sensibilisation devrait être conduit pour vulgariser les principes constitutionnels, le fonctionnement des institutions ainsi que les droits et devoirs civiques-y compris dans le cadre des programmes scolaires. Les projets d'éducation civique conduits par certaines organisations de la société civile et confessions religieuses mériteraient un plus grand appui des bailleurs de fonds. L'ensemble des acteurs impliqués dans la campagne d'éducation civique et en premier la nouvelle CENI, les partis politiques, les organisations de la société civile et les médias, devraient jouer un rôle central dans la rationalisation des efforts d'éducation civique et du soutien aux acteurs non institutionnels en vue de la préparation de la population aux scrutins.
6. *La formation des juges et le renforcement des capacités des juridictions* en vue du contentieux électoral sont indispensables. Les tribunaux doivent être dotés d'une plus grande capacité de vérification, notamment par des enquêtes de terrain. Des principes clairs devraient guider le traitement judiciaire des disputes électorales et inviter les juges à privilégier la nécessité de faire triompher la vérité des urnes et l'intégrité électorale au détriment d'une application automatique des règles de forme sur la recevabilité des requêtes et la qualité des requérants. Le contentieux électoral devrait également être étendu au contrôle strict et aux sanctions de l'utilisation des moyens et services publics par les mandataires candidats.

# 5

## Partis politiques

Les partis politiques contribuent à l'instauration et au maintien d'un espace public libre et concurrentiel en dépit d'énormes différences dans leur ancrage populaire et du déséquilibre dans leurs niveaux d'organisation interne. L'apparition et l'existence actuelle de quelques centaines de partis politiques constituent l'un des signes d'ouverture démocratique après trois décennies de régime de parti unique. Les partis politiques évoluent néanmoins dans un environnement encore hostile d'une certaine manière à leur développement institutionnel et réfractaire à leur contribution aux débats nationaux sur la gouvernance démocratique. Leur gestion interne est largement autoritaire et personnalisée. Ils font très peu de place à la participation des femmes dans leur gestion. Ils subissent en même temps, de l'extérieur, les vellétés autoritaires des institutions publiques qui bloquent l'épanouissement des partis d'opposition et étouffent l'initiative au sein des partis au pouvoir. L'absence de sources transparentes et solides de financement des partis politiques constitue l'une des faiblesses les plus préoccupantes de la démocratie congolaise. La loi sur le financement public des partis politiques risque la désuétude en l'absence de mesures d'application. L'absence de critères clairs et de conditions simples pour déterminer l'éligibilité au financement public constitue à la fois la cause et la conséquence des pratiques de corruption dans les institutions de l'Etat.

L'héritage négatif du régime de parti unique ne peut s'effacer que de manière graduelle, dans un effort continu, et avec la maturation progressive de la culture politique dans le chef aussi bien des citoyens, membres de partis, que des acteurs politiques. L'effort consiste à mener un travail judicieux de réglementation et d'organisation lucides, de financement efficace, et de fonctionnement démocratique des partis politiques.

## A. Réglementation des partis politiques

Contrairement à la situation qui a prévalu dans la plupart des colonies britanniques ou françaises dans la décennie qui a précédé les indépendances, l'activité partisane était presque inexistante au Congo Belge au cours de la même période. Les partis politiques ont donc joué un rôle relativement plus réduit au Congo que dans beaucoup d'autres territoires colonisés dans les événements qui ont préparé l'indépendance. L'hostilité de l'administration coloniale à l'égard de toute activité partisane s'est par la suite reflétée dans l'attitude de profonde méfiance que les gouvernements successifs d'après l'indépendance ont manifestée vis-à-vis des partis politiques.

### Développement historique

Un des piliers de l'administration coloniale belge a consisté en la suppression de toute possibilité d'éclosion et de développement d'une élite intellectuelle et politique au sein de la population indigène noire. Dans l'application la plus visible de cette politique, « l'administration coloniale n'autorisait ni les partis, ni une quelconque activité politique liée à l'idée d'un parti ». <sup>280</sup> Cette politique était justifiée à la fois par une conception raciste et paternaliste d'une part et par les impératifs du maintien de l'ordre public colonial d'autre part. La conception raciste et paternaliste faisait douter de la capacité des noirs à s'organiser politiquement. D'après cette conception, il était « absurde d'accorder le droit de vote à une multitude amorphe qui a surtout besoin de protection et d'instruction [et qu'il serait donc] déplorable et ridicule de laisser naître trop tôt un mouvement nationaliste qui tournerait bien vite à la xénophobie ». <sup>281</sup> D'un autre côté, cependant, l'hostilité à l'égard de l'éclosion d'une élite politique congolaise était largement justifiée par le principe « pas d'élite, point d'ennuis » et l'obsession de ne pas introduire au Congo les germes de désordres et de contestation de l'autorité établie. Le contrôle strict du système de l'enseignement était un moyen utilisé à cette fin, ce qui justifie le maintien pendant la colonisation d'un système pyramidal avec un enseignement primaire très développé à l'opposé d'un enseignement supérieur atrophié qui a dû attendre 1954 pour voir la création de la première université du pays. <sup>282</sup>

La seule liberté d'association autorisée, parce que jugée inoffensive pour l'ordre public colonial, était celle strictement limitée aux activités culturelles dans le cadre des regroupements ethniques. Ces activités étaient propres aux communautés indigènes trop nombreuses et trop diverses pour constituer un danger politique à l'administration coloniale. <sup>283</sup> Cela explique deux développements majeurs qui caractérisent la naissance du mouvement partisan au Congo. D'une part, les premiers partis politiques à être constitués n'étaient en fait qu'une mutation politique des associations culturelles et ethniques autorisées à fonctionner. C'est notoirement

---

<sup>280</sup> Young, Crawford, *Introduction à la politique zaïroise*, Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre, 2<sup>e</sup> édition, 1979, p.141.

<sup>281</sup> Daye, Pierre, « Des méthodes coloniales françaises et belge : l'émancipation politique des noirs », in *L'Horizon*, 26 novembre 1921, repris dans Mutamba Makombo, Jean-Marie, *L'histoire du Zaïre par les textes. Tome 2 : 1885-1955*, Kinshasa, Edipes, 1987, p.122.

<sup>282</sup> Mokonzi, Gratiem, *RDC : Fourniture efficace de services dans le domaine de l'enseignement public*, un rapport d'AfriMAP, juin 2009, p.17.

<sup>283</sup> Ces activités étaient autorisées par le décret du 19 juillet 1926 relatif aux établissements d'utilité publique dus à l'initiative privée.

le cas des partis Abako (Association des Bakongo),<sup>284</sup> Conakat (Confédération des associations tribales du Katanga)<sup>285</sup> ou encore le PNP (Parti National du Progrès).<sup>286</sup> C'est également le cas, quoique de façon moins notoire, du Mouvement National Congolais (MNC) dont la création en octobre 1958 était l'aboutissement d'un processus commencé deux ans plus tôt et qui a fait graviter autour du cercle « Conscience Africaine » les principales représentations tribales de Kinshasa, en particulier celles des 'gens de haut' (Equateur et province Orientale) mus par la volonté de contenir l'influence de l'Abako.<sup>287</sup> D'autre part, la plupart des partis politiques sont nés dans les dernières années de la colonisation plus comme une réponse à l'annonce de l'imminence de l'indépendance que comme un processus organique exprimant la demande de l'indépendance. Le discours du Général de Gaulle le 28 août 1958 dans la ville voisine de Brazzaville et, en réponse aux attentes suscitées par ce discours, la création par l'administration belge d'un « Groupe de travail » chargé de recueillir les opinions des colons et des indigènes au Congo sur l'indépendance sont considérés comme éléments fondateurs du début de création des partis politiques au Congo.<sup>288</sup> Il est remarquable de noter à ce sujet que plus de cent partis politiques étaient créés durant les « dix derniers mois du régime colonial »<sup>289</sup>. Les partis se sont imposés de fait sur la scène politique, sans autorisation préalable, et ne sont reconnus comme partis qu'en 1959 avec le décret du 26 novembre 1959 du Gouverneur Général sur les institutions d'utilité publique.

Au lendemain de l'indépendance, et à la faveur du nouveau contexte politique fait d'une montée constante de la liberté d'association et d'expression, dans le monde comme au Congo, plusieurs autres partis politiques sont créés. Mais les nouveaux comme les anciens partis sont tous aussitôt étouffés et interdits d'existence pendant vingt-cinq ans, à la suite de la dictature instaurée par le Président Joseph-Désiré Mobutu arrivé au pouvoir au moyen d'un coup d'Etat militaire le 24 novembre 1965. En effet, même si le Haut-Commandement militaire qui perpète ce coup d'Etat proclame le respect des droits et libertés garantis par la Constitution antérieure, en particulier « la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'expression, de presse, de réunion et d'association »,<sup>290</sup> il décrète néanmoins, le lendemain, un « régime d'exception » devant les

---

<sup>284</sup> Créée en 1950 comme une association culturelle tribale, l'Abako a progressivement embrassé des activités politiques en se faisant le champion de la demande pour 'l'indépendance immédiate' sous la propulsion du président Kasa-Vubu. Voir Verhaegen, Benoît, avec coll. de Tshimanga, Charles, *L'ABAKO et l'indépendance du Congo belge. Dix ans de nationalisme kongo (1950-1960)*, Tervuren et Paris, Institut Africain-Cedaf et L'Harmattan, 2003, pp.264-273. Voir aussi Young, Crawford, op.cit., pp.150-153.

<sup>285</sup> Créée en 1959 par des groupes tribaux du sud-Katanga, la Conakat a conduit la campagne pour la sécession du Katanga sous la direction de Moïse Tshombe.

<sup>286</sup> Le PNP a connu en quelques mois une mutation rapide et intéressante. En 1958, l'administration coloniale a suscité la création de l'« Interfédérale », une plate-forme d'associations ethniques modérées avec l'objectif de faire contrepoids aux associations nationalistes jugées radicales, en particulier l'Abako et le MNC. L'Interfédérale s'est ensuite muée en parti politique sous l'appellation de Parti de l'Unité Congolaise (PUC) avant d'adopter l'appellation PNP en novembre 1959.

<sup>287</sup> Omasombo, Jean, et Verhaegen, Benoît, *Patrice Lumumba, acteur politique. De la prison aux portes du pouvoir, juillet 1956-février 1960*, Musée royal d'Afrique centrale et L'Harmattan, 2005, pp.142-166.

<sup>288</sup> Idem, p.147.

<sup>289</sup> Young, op.cit., p.154.

<sup>290</sup> « Proclamation du Haut-Commandement Militaire des Forces Armées », Mobutu Sese Seko, *Discours, allocutions et messages 1965-1975*. Tome 1, Paris, Editions Jeune Afrique, 1975, p.15.

Chambres législatives réunies en Congrès le 25 novembre. Et, finalement, le monopartisme est institué le 20 mai 1967, avec la création du Mouvement Populaire de la Révolution (MPR), parti politique au sein duquel chaque citoyen congolais est tenu d'appartenir, obligatoirement, « depuis le ventre de sa mère », du fait de la nécessité de l'unité à créer et de la paix à sauvegarder dans le pays. Et même si la nouvelle Constitution, promulguée le 24 juin 1967, laisse la possibilité de créer deux partis dans le pays, en réalité aucun autre parti politique ne sera admis à exister aux côtés du Mouvement Populaire de la Révolution. Ce dernier devient en effet, le 15 août 1974, Parti-Etat, « la seule institution de la République du Zaïre », jouissant de « suprématie » et, en fait, il est institué comme unique structure politique du Congo, devenu entretemps Zaïre. Ainsi est définitivement écartée toute possibilité d'une autre formation politique.

La suppression des libertés d'association et d'expression par le Président Mobutu Sese Seko fait couvrir des frustrations profondes. L'une des expressions les plus fortes de ces frustrations provient d'un groupe de parlementaires dit « groupe de treize » qui adresse, le 1er novembre 1980, une « Lettre ouverte au Citoyen Président-Fondateur du MPR, Président de la République » dans laquelle il dénonce les dérives dictatoriales de ce parti politique unique. Cette dynamique de fronde politique aboutit à la création, le 12 février 1982, du premier parti d'opposition non clandestin au régime du MPR, l'Union pour le Démocratie et le Progrès Social (UDPS). La création d'un parti autre que le MPR étant interdite, les services de police et de sécurité ont déployé contre les dirigeants et militants de ce parti un système de répression et de harcèlement dont la férocité a été documentée dans ses propres rapports établis par des organes de répression du MPR, y compris dans les notes internes établies en 1985 par le « Corps des Activistes pour la Défense de la Révolution » (CADER), une milice paramilitaire de la Jeunesse du Mouvement Populaire de la Révolution (JMPR).<sup>291</sup>

C'est seulement en 1990 que le multipartisme est rendu possible, à la faveur de la libéralisation politique du pays, à partir du discours du 24 avril dans lequel Mobutu annonce prendre « congé du MPR ». La Constitution du 24 juin 1967 instituant le monopartisme est abolie, et les partis sont de nouveau autorisés à fonctionner. Aussitôt, des centaines de partis politiques naissent, favorisés en plus aussi bien par la convocation de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) que par Mobutu en personne qui pense ainsi torpiller le processus de dépossession de son pouvoir par l'opposition politique. Après avoir proposé un « multipartisme à trois » (avec le MPR, l'UDPS, et le Front Commun des Nationalistes – ce dernier parti étant en fait un allié au MPR), Mobutu est acculé à accepter la libéralisation complète ou le « multipartisme intégral ». Il se mettra lui-même aussi, à travers des agents des services secrets, à financer la création des partis politiques (baptisés « partis alimentaires », ou encore « partis fantoches ») pour tenter de semer la pagaille et de faire le contrepoids aux assises de la Conférence Nationale Souveraine.<sup>292</sup> Finalement, le pays comptera, à son départ en 1997, plus de 436 partis politiques alors qu'à son

---

<sup>291</sup> Mutamba Makombo, Jean-Marie, *Octobre Noir. L'UDPS dans l'œil du cyclone*, Kinshasa, Editions Le Potentiel, 2009. Les rapports de service et bulletins d'information rassemblés dans cet ouvrage indiquent les actions de violence menées contre les membres de l'UDPS, considérée comme ennemi de la révolution et du peuple congolais. Il contient également des documents sur la répression contre des militants du parti politique ABAKO opérant dans la clandestinité.

<sup>292</sup> Boshab, Evariste, *République Démocratique du Congo. Entre les colombes et les faucons. Où vont les partis politiques ?*, Kinshasa, Presses Universitaires du Congo, 2001, p.2.

arrivée au pouvoir, il fustigeait l'existence pléthorique de 44 partis à son avis « sources des désordres politiques connus de 1960 à 1965 » dans le pays.<sup>293</sup>

## Cadre juridique

Depuis 1990, le fonctionnement des partis politiques est régi par des lois successives, contestées et progressivement « améliorées » au cours des deux dernières décennies. Il y a d'abord la loi n°90/007 du 18 juillet 1990 qui institue, en son article 1er, un multipartisme mitigé, réservé à trois formations politiques. Contestée véhément par l'opposition et la société civile, parce que jugée déficiente sur le plan de la construction d'une société démocratique, elle est rejetée et remplacée par la loi n°90/009 du 18 décembre 1990, qui institue le multipartisme intégral. En son article premier, celle-ci stipule : « Les partis politiques se créent, s'organisent, exercent leurs activités librement dans le respect de la constitution et des lois de la République ». A l'issue de la Conférence Nationale Souveraine, une loi est censée réguler l'organisation et le fonctionnement des partis politiques. Mais l'avènement en force de l'Alliance des Forces Démocratiques de Libération du Congo (AFDL) vient suspendre le processus de démocratisation du pays. Dans le climat politique qui prévaut, le décret-loi n°194 du 29 janvier 1999 ne permet pas du tout le fonctionnement normal des partis politiques. C'est la loi 001/2001 du 17 mai 2001 qui, selon Evariste Boshab,<sup>294</sup> apporte des innovations démocratiquement intéressantes et pertinentes en matière d'organisation et de fonctionnement des partis et regroupements politiques en RDC. Elle réaffirme le multipartisme intégral et la liberté d'exercice des activités politiques. Mais dans le contexte de la guerre qui a entretemps éclaté le 2 août 1998, les belligérants accusant le régime de Laurent-Désiré Kabila de dictature et d'exclusion des minorités (tutsi en particulier), les activités politiques sont interdites.<sup>295</sup>

Les participants aux négociations politiques dites « Dialogue Inter-Congolais » convoquées en 2002 en Afrique du Sud pour mettre fin à la guerre ont exigé et obtenu par une résolution la libéralisation effective et totale de la vie politique et associative en RDC.<sup>296</sup> En vertu de cette résolution, le parlement de transition qui a siégé entre 2003 et 2006 a adopté une loi réglementant les partis politiques.<sup>297</sup> Cette dernière reconnaît et garantit le pluralisme politique sur toute l'étendue du territoire national dans le respect de la constitution, des lois et règlements de la République, de l'ordre public et des bonnes mœurs. C'est cette loi, encore en vigueur, qui a régi les partis politiques lors des élections de 2006.

Par ailleurs, la Constitution actuelle, promulguée le 18 février 2006, stipule en son article 6 : « Le pluralisme politique est reconnu en RDC. Tout congolais jouissant de ses droits civils et

---

<sup>293</sup> Loka-ne-Kongo, *Lutte de libération et piège de l'illusion... Multipartisme intégral et dérive de l'Opposition au Zaïre (1990-1997)*, Kinshasa, Presses Universitaires du Congo, 2001, p.39.

<sup>294</sup> Boshab, Evariste, *République Démocratique du Congo : Entre les colombes et les faucons. Où vont les partis politiques ?*, Kinshasa, Presses Universitaires du Congo, 2001.

<sup>295</sup> Kumbu ki Ngimbi, « Du cadre légal de l'exercice des activités politiques en RDC : analyse des textes en la matière de 1990 à nos jours », in: Mabilia Mantuba-Ngoma (sous la direction), *Partis politiques, démocratie et paix en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Publications de l'IDL, 2001, pp.109-121.

<sup>296</sup> Résolution du Dialogue Inter-Congolais n°DIC/CPJ/04 du 18 avril 2002.

<sup>297</sup> Loi n°004/2002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.

politiques a le droit de créer un parti politique ou de s'affilier à un parti de son choix ». L'article 7 interdit l'instauration d'un système de parti unique sur tout ou partie du territoire national, et considère comme une infraction imprescriptible de haute trahison toute violation de cette interdiction. Cette même disposition est reprise dans la loi du 15 mars 2004 sur les partis politiques.<sup>298</sup> En plus, la loi interdit les discriminations sur base d'ethnie, de religion, de race ou de sexe. En effet, l'article 5(a) impose aux partis d'avoir un caractère national et leur interdit de « s'identifier à une famille, à un clan, à une tribu, à une ethnie, à une province, à un sous-ensemble du pays, à une race, à une religion, à une langue, à un sexe ou à une quelconque origine ».

Se souciant de l'instauration d'un espace politique véritablement ouvert, transparent, où la minorité est pleinement reconnue, le constituant reconnaît officiellement l'existence juridique de l'opposition politique. L'article 8 de la Constitution dispose : « L'opposition politique est reconnue en République Démocratique du Congo. Les droits liés à son existence, à ses activités et à sa lutte pour la conquête démocratique du pouvoir sont sacrés. Ils ne peuvent subir de limites que celles imposées à tous les partis et activités politiques par la présente Constitution et la loi ». Une loi organique votée en 2007 a déterminé le statut de l'opposition politique.<sup>299</sup> Entre autres droits, la loi reconnaît à l'opposition le droit de critiquer l'action de l'Exécutif et de formuler des contre-propositions. En outre, l'Opposition politique est représentée devant la nation par un Porte-parole qui a rang de Ministre d'Etat et jouit de privilèges associés à ce rang.<sup>300</sup> Bien que promulguée en 2007, cette loi n'est cependant pas encore d'application effective, principalement à cause des dissensions internes à l'Opposition concernant la désignation du Porte-parole.

### Encadré 9 : Droits et devoirs de l'opposition – extraits de la loi n°07/008 du 4 décembre 2007 portant Statut de l'opposition politique

*Article 8* : L'Opposition politique a notamment le droit de :

1. Etre informée de l'action de l'Exécutif ;
2. Critiquer ladite action et, le cas échéant, formuler des contre-propositions, sous réserve du respect de la Loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs ;
3. Présider alternativement avec les députés et Sénateurs de la Majorité, les travaux des Commissions de contrôle ou d'enquête de l'action de l'Exécutif ou d'en être rapporteur sans préjudice des prescrits des Règlements intérieurs de chacune de ces Assemblées délibérantes ; et
4. Faire inscrire des points à l'ordre du jour des Assemblées délibérantes.

<sup>298</sup> Article 1er : « Le pluralisme politique est reconnu et garanti en République Démocratique du Congo. Il se manifeste notamment par l'existence de plusieurs partis politiques régis par la présente loi. Nul ne peut instituer, sous quelque forme que ce soit, un parti unique sur tout ou partie du territoire national. L'institution d'un parti unique constitue un crime de haute trahison puni par la loi ».

<sup>299</sup> Loi No 007/008 du 4 décembre 2007 portant statut de l'Opposition politique.

<sup>300</sup> Article 18 de la loi sur l'opposition politique.

*Article 9* : Le droit à l'information visé à l'article 8 est garanti à l'Opposition politique sur toutes les questions importantes de la vie de la Nation.

*Article 13* : Les membres de l'Opposition politique ont droit au libre accès et à un égal traitement par les médias publics dans le cadre des émissions et programmes pour faire connaître leurs opinions.

La couverture de leurs manifestations et la diffusion de leurs communiqués sont assurées de manière équilibrée par les médias publics dans le strict respect du pluralisme et de l'objectivité, conformément aux règles de déontologie applicables à la profession de journaliste.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication veille à la bonne exécution de cette disposition.

*Article 14* : Nul ne peut, en matière d'accès ou de promotion à un emploi public, faire l'objet d'une mesure discriminatoire en raison de ses opinions et convictions politiques ou de son appartenance à un parti politique ou à un regroupement politique de l'Opposition politique.

*Article 15* : Aucun membre de l'Opposition politique ne peut être interpellé, poursuivi, recherché, détenu ou jugé en raison de ses opinions politiques exprimées dans le respect de la Constitution, des Lois et Règlements de la République.

*Article 16* : L'Opposition politique a notamment le devoir de :

1. Respecter la Constitution, les Lois de la République et les Institutions légalement établies ;
2. Défendre les intérêts supérieurs de la Nation ;
3. S'abstenir de recourir à la violence comme mode d'expression et d'accès au pouvoir ;
4. Privilégier le dialogue et la concertation sur les grandes questions d'intérêt national et dans la résolution des différends politiques ;
5. Promouvoir le pluralisme politique et reconnaître le droit de la Majorité à gouverner ;
6. Promouvoir la culture démocratique notamment par la tolérance, la non-violence et le soutien du principe de l'alternance dans le cadre d'une lutte politique pacifique ;
7. Concourir, par la libre expression, à la formation de l'opinion publique ;
8. Former et informer ses militants sur les questions touchant à la vie nationale.

On constate donc que, sur le plan de la législation, la RDC est correctement outillée. Il n'y a ni absence de lois ni failles importantes dans ces lois actuellement en vigueur. Mais le problème réside, plutôt, dans l'application de ces dernières, en particulier concernant les manifestations publiques. Les partis de l'Opposition dénoncent généralement des brimades exercées sur eux par les services de l'Etat lors de leurs rassemblements politiques.<sup>301</sup> Ils dénoncent également l'abus fait par les partis au pouvoir de l'usage des moyens et biens publics – tels que les médias d'Etat, la police, les finances, les véhicules et bâtiments publics – en particulier lors de la campagne électorale, au détriment des partis d'opposition.<sup>302</sup> Par ailleurs, même si l'intention de la loi portant

<sup>301</sup> Des dirigeants des partis politiques se sont vus refusés de passer dans les médias publics, et certains ont même été emprisonnés. C'est le cas, principalement, de Monsieur Gabriel Mokia, ou encore du Pasteur Théodore Ngoyi. C'est aussi le cas de Monsieur Steve Mbikayi, président du Parti Travailiste, dont les activités de marche pacifique ont été dispersées par la police au mois d'octobre 2009.

<sup>302</sup> En 2008, lors des séminaires de formation organisés dans les chefs-lieux de toutes les onze provinces de la RDC par la Fondation Konrad Adenauer pour des acteurs des partis politiques, ceux-ci ont évoqué maints témoignages sur des pratiques

statut de l'opposition est louable, comme possibilité d'expression efficace et organisée des partis en dehors du pouvoir exécutif, cette loi pose cependant problème en ce qui concerne la marge de liberté et d'indépendance qui serait laissée à une opposition nourrie par les caisses de l'Etat selon les volontés du régime au pouvoir.

## B. Organisation et composition des partis

Depuis la libéralisation de la vie politique, la RDC connaît une prolifération inouïe de partis politiques, lesquels naissent presque tous les mois, pour des raisons diverses et multiples.<sup>303</sup> Parmi ces dernières, on relève les dissensions nées de la mauvaise gouvernance au sein des partis, et la soif exagérée de pouvoir et de prestige, et donc le manque de modestie, de la part de beaucoup de leaders. En 2008, 288 partis politiques étaient enregistrés au Ministère de l'Intérieur.<sup>304</sup>

### Profonde inégalité des poids des partis

Les partis au Congo sont de factures très différentes, et peuvent être catégorisés en trois groupes, en fonction des résultats obtenus aux élections législatives de 2006 : les « grands partis », les « moyens partis » et les « partis minuscules ». Il existe également au parlement un groupe des « Indépendants » constitué des députés et sénateurs élus sur aucune liste de parti ou groupe politique. En réalité, plusieurs d'entre eux se rangent derrière l'Alliance pour la Majorité Présidentielle.<sup>305</sup>

La catégorie de partis minuscules est constituée des partis soit qui n'ont qu'un nombre infime de représentants à l'Assemblée Nationale et au Sénat, soit qui n'ont obtenu aucun siège au parlement national ou dans les Assemblées provinciales à l'issue des élections de 2006 – c'est-à-dire plus de la moitié des 203 partis qui ont présenté des candidats à ces élections. Ceux qu'on peut appeler des « moyens partis » ont obtenu un certain nombre de postes dans les instances de représentation nationale et provinciale et qui sont répartis entre la Majorité et l'Opposition parlementaire et extra-parlementaire. Dans ce groupe se situe, entre autres, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), autre parti politico-militaire ayant été au pouvoir pendant

---

décriées. De fait, la Fondation Konrad Adenauer a dû organiser ces séminaires de formation parce que de nombreux abus avaient été constatés. Voir les brochures : *Les partis politiques et la promotion de la liberté associative*, Kinshasa, Fondation Konrad Adenauer, 2009 ; *La police nationale congolaise et la promotion de la liberté associative*, Kinshasa, Fondation Konrad Adenauer, 2009.

<sup>303</sup> Il existe en RDC une abondante littérature sur cette question. Voir en particulier : Ngoma-Binda, *La participation politique*, Kinshasa, Ifep, 1995 (2ème édition 2005) ; Ngoma-Binda (sous la direction de), *Marketing et stratégies d'action d'un parti politique*, Kinshasa, Ifep, 1999 ; Mabilia Mantuba-Ngoma (sous la direction de), *Organisation et fonctionnement des partis politiques en RD Congo*, Kinshasa, Konrad Adenauer, 2004.

<sup>304</sup> *Liste des Partis Politiques actualisée au 31 juillet 2008 et autorisés à fonctionner conformément à la loi n°04/002 du 15 mars 2004*, document établi par le Ministère de l'Intérieur, Décentralisation et Sécurité, 2004.

<sup>305</sup> En particulier, les élus ayant servi pendant la Transition dans les institutions politiques comme représentants de la société civile à l'issue du Dialogue Inter-Congolais sont, pour leur grande majorité, proches de l'Alliance de la Majorité Présidentielle, s'ils ne sont pas carrément devenus des membres des partis de ce dernier regroupement politique. C'est le cas, notamment, du Député Bahati Lukwebo (Président du Groupe des Indépendants), des sénateurs Mgr Marini Bodo et Mgr Kuye Ndongdo, de la députée Vickie Katumwa, et autres. On a vu en effet, à toute annonce d'un remaniement politique, le Président du Groupe des Indépendants se présenter auprès du Secrétaire Exécutif de l'AMP et auprès du Président de la République muni de la liste de ses membres à faire nommer dans les postes ministériels et dans les entreprises publiques. C'est, entre autres, de cette manière et à ce titre que le Ministre Thambwe Mwamba a été nommé au Ministère des Affaires Etrangères.

la transition, et dirigé par l'ancien Vice-Président de la République Azarias Ruberwa. La catégorie de « grands partis » regroupe une vingtaine de partis politiques aux idéologies et programmes politiques différents voire divergents mais qui se sont agglutinés, à la veille des élections présidentielles et législatives de 2006, autour du Président de la République, au sein de l'*Alliance pour la Majorité Présidentielle* (AMP). Les plus représentatifs de ces partis sont : (1) le *Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie* (PPRD) fondé en 2001 et dirigé par le Président Joseph Kabila ; (2) le *Parti Lumumbiste Unifié* (PALU) fondé le 22 août 1964 et dirigé par Monsieur Antoine Gizenga Funji, Vice-Premier Ministre en 1960 et Premier Ministre de 2007 à 2008 ; (3) le *Mouvement Social pour le Renouveau* (MSR), fondé en 2004 par feu le Professeur Samba Kaputo, ancien Conseiller spécial du Président de la République en matière de sécurité, et dirigé par Pierre Lumbi, actuel Conseiller spécial du Président de la République en matière de sécurité ; et (4) l'*Union des Démocrates Mobutistes* (UDEMO), parti fondé et dirigé par le Vice Premier Ministre Nzanga Mobutu, fils de l'ancien Président de la République Mobutu Sese Seko.

Au niveau de l'Opposition parlementaire, un seul parti peut être considéré dans la catégorie des grands partis. Il s'agit du *Mouvement de Libération du Congo* (MLC), ancienne organisation politico-militaire ayant mené la guerre au pouvoir en place de 1998 à la fin du Dialogue Politique Inter-Congolais en 2003, dont le fondateur et principal dirigeant, Jean-Pierre Bemba Gombo, est arrivé deuxième au second tour des élections présidentielles de 2006. Quant à l'Opposition extra-parlementaire, l'*Union pour la Démocratie et le Progrès Social* (UDPS), créé en 1982 et dirigé par Etienne Tshisekedi wa Mulumba, est incontestablement le plus grand parti politique. Si l'UDPS avait pris part aux élections de 2006, le tableau d'ensemble de la scène politique congolaise aurait eu une différente configuration probablement.<sup>306</sup>

Si tous ces partis, grands et moyens, sont efficacement concurrents entre eux au niveau de la représentation nationale et provinciale, il se révèle cependant, à la lumière des élections de 2006, qu'aucun parti ne peut gagner aux élections présidentielles sans une décision politique de coalition, l'espace politique congolais étant trop émietté. De fait, les diverses forces politiques ont dû se regrouper en deux camps opposés, d'un côté l'*Alliance pour la Majorité Présidentielle* (AMP) soutenant Joseph Kabila et, de l'autre, l'*Union pour la Nation* (UN) rassemblant un certain nombre de moyens et petits partis autour de Jean-Pierre Bemba. Mais, au lendemain des élections, les dissensions internes à l'Opposition concernant la personne qui devrait être son Porte-parole, en application de la loi portant statut de l'opposition, ont fait voir la fragilité de « l'union » des partis de l'opposition. Venu deuxième au second tour des élections présidentielles, Jean-Pierre Bemba devrait logiquement être l'un des plus favoris à ce poste. Mais l'Opposition extra-parlementaire n'a jamais voulu l'entendre de cette oreille. En effet, les membres de l'UDPS estiment que leur parti politique est celui qui incarne véritablement l'Opposition, à travers la figure marquante de Tshisekedi wa Mulumba.

---

<sup>306</sup> L'UDPS avait appelé ses membres à ne pas se faire enrôler pour le référendum constitutionnel et à boycotter les élections présidentielles et législatives. Les responsables de ce parti avaient émis de sérieuses réserves sur l'impartialité des membres de la Commission Electorale Indépendante, et surtout ils avaient estimé que des fraudes électorales en faveur du candidat Kabila et de sa famille politique étaient inévitables en l'absence de tout recensement préalable de la population.

## Ancrage régional des partis

Les élections de 2006 ont fait voir que, malgré la volonté clamée de dénonciation du regroupement politique à base de région, province ou encore d'ethnie, les partis politiques se sont agglutinés autour de deux candidats finalistes aux élections présidentielles et suivant la région Est et la région Ouest du pays. Le tableau ci-après le montre de manière claire.

Tableau 6 : Report des voix entre les deux tours des présidentielles 2006

	Provinces	Est	Ouest	Centre	Total
<b>Premier tour</b>	<b>Suffrages</b>	8 482 117	6 867 216	1 636 020	16 985 353
	<b>J.Kabila</b>	6 722 585	506 540	369 848	7 598 973
	%	79,3	7,4	22,6	44,7
	<b>J.P.Bemba</b>	222 130	2 788 572	393 914	3 404 616
	%	2,6	40,6	24,1	20,0
<b>Second tour</b>	<b>Suffrages</b>	8 270 145	6 151 783	1.834 673	16 256 601
	<b>J.Kabila</b>	7 605 451	1 327 257	504 071	9 436 779
	%	92,0	21,6	27,5	58,0
	<b>J.P.Bemba</b>	664 694	4 824 526	1 330 602	6 819 822
	%	8,0	78,4	72,5	42,0

Source : Kamal el Féghali, *Analyse du report des voix*, 2007 (document inédit).

Il apparaît donc que le Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie (PPRD) est pour une grande proportion un parti implanté à l'Est du pays, et très faiblement à l'Ouest et au Centre.<sup>307</sup> Il en est de même du Mouvement Social pour le Renouveau (MSR), qui recrute majoritairement à l'Est du pays, et du Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD). Par contre, les deux grands partis de l'Ouest de la RD Congo (grands en termes de nombre de parlementaires, Députés et Sénateurs et aussi en termes de suffrages aux présidentielles) sont aussi dirigés par des ressortissants de la partie Ouest du pays. Il s'agit du Mouvement de Libération du Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba, et du Parti Lumumbiste Unifié (PALU) d'Antoine Gizenga Funji, ancien Premier Ministre.<sup>308</sup>

De manière plus visible encore, la situation de ces cinq partis politiques se présente de la manière suivante en termes de force et d'implantation à travers le pays :

<sup>307</sup> Voir également Codesria, *Les élections en République Démocratique du Congo. Un regard transversal et prospectif sur les élections législatives et présidentielles de 2006* (en particulier le chapitre qui analyse les scrutins présidentiels et législatifs, par le Professeur Lubanza Mukendi), sous presse.

<sup>308</sup> Des graphiques fort éclairants illustrent cette situation de partis politiques dans l'ouvrage cité ci-dessus, dirigé par P. Ngoma-Binda.

Tableau 7 : Implantation géographique

	SIEGES obtenus	A l'OUEST (%)	Au CENTRE (%)	A l'EST (%)
PPRD	111	14,41	12,89	72,70
MLC	64	64,1	26	9,9
PALU	34	91,1	8,9	0
MSR	27	24	3,7	72,3
RCD	15	13,33	40	46,67

Source : Tableau élaboré à partir des données dans Lubanza Mukendi.

### Sous-représentation des femmes

La question de la représentation de la femme dans les partis politiques crée de grandes frustrations chez les femmes et les défenseurs des droits de l'homme. De manière évidente, la femme congolaise est sous représentée dans les partis politiques. Les raisons sont nombreuses. Ici, on peut juste en épingler trois, qui sont parmi les plus importantes. La première raison est la division sexiste du travail, héritée des sociétés africaines dominées par les mâles, et où les activités politiques sont généralement considérées comme strictement réservées aux hommes. Cette conception est largement intériorisée et maintenue par les femmes elles-mêmes. Désintéressées, elles travaillent à démobiliser leurs consœurs, parce qu'elles sont persuadées que la politique est une affaire des hommes.<sup>309</sup>

La deuxième raison est le fait de l'absence des femmes à la tête de partis politiques. Ainsi, sur une liste de 238 partis enregistrés au Ministère de l'Intérieur,<sup>310</sup> et publiée le 3 janvier 2006, seuls 7 partis, soit 2,9 %, sont dirigés par des femmes. Il s'agit de : Dynamique pour le Développement National (DDN, dirigé par Mme Véronique Ngoy Kilumba) ; Front Commun des Nationalistes (aile Mme Rose Ntumba Bijika) ; Mobilisation du Peuple pour le Triomphe de la Démocratie (Mme Zaila Matongo) ; Mouvement Populaire de la Révolution/Fait Privé (Mme Nzuzi wa Mbombo) ; Organisation Politique des Kasavubistes et Alliés (Mme Marie-Rose Kasavubu) ; Parti Libéral Démocrate Chrétien (Mme Annie Kongolo) ; et le Rassemblement des Démocrates Conciliants (Mme Lusamba Bukasa). Le travail continu en dehors de la maison, les intrigues et autres difficultés liées à l'activité politique expliquent cette absence de femmes en

<sup>309</sup> Il existe une abondante littérature sur la question de la participation politique de la femme. Voir, entre autres, Akwety Kale, Anne-Marie, « Le leadership politique féminin en RDC : données statistiques et perspectives d'avenir », *Le Leadership politique féminin face aux enjeux de la reconstruction de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, 2003, pp.79-109 ; Ngoma-Binda, *Rôle de la femme et de la famille dans le développement. Argument pour la justice et l'égalité entre les sexes*, Kinshasa, Ifep, 1999 ; Ngoma-Binda, « Nécessité de la participation politique », Conférence donnée le 8 avril 2009 aux femmes politiques, sous la direction de Mme Lusamba Bukasa, Fondation Konrad Adenauer, 2009 ; Mufwankolo Lukiana, Marie-Ange, *La contribution de la femme à la reconstruction de la RDC*, Kinshasa, UNAF, 1999 ; Bazaiba Masudi, Eve, « Les femmes politiques et la Transition », *MONUC-Magazine*, n°12, 2004.

<sup>310</sup> Dans une autre liste, publiée le 10 juin 2005, répertoriant 221 partis en règle et autorisés à fonctionner, on dénombre 7 partis dont les responsables sont des femmes. Deux partis disparaissent de la liste antérieure, qui en comportait 9 partis dirigés par des femmes. Il y a donc une diminution de deux partis, ce qui diminue également l'indice de combativité et de présence des femmes sur la scène politique du Congo.

politique en général, et à la direction de partis en particulier. Souvent réduites à des postes de mobilisation des militants, elles y occupent rarement des postes de responsabilité. C'est ainsi que certaines femmes ne montrent guère d'enthousiasme à assumer des fonctions de bas niveau. D'après une étude à paraître, la réalisation d'une plus grande égalité de sexe dans les institutions de décision politique passe par la nécessité de renforcer qualitativement la participation des femmes dans les canaux d'expression politique, et en particulier par une augmentation du nombre des femmes leaders sur la scène politique.<sup>311</sup>

Cependant, il y a des partis politiques qui fournissent quelques efforts de valorisation de la femme. Il en est ainsi du Mouvement de Libération du Congo (MLC) qui fournit des efforts pour atteindre la parité dans les hautes fonctions du parti, en tenant compte des compétences des femmes. Sur les 20 secrétaires nationaux que compte le MLC 6 sont des femmes. En outre, le MLC organise tous les jeudis des séminaires de sensibilisation dans la ville de Kinshasa sur la promotion des femmes.<sup>312</sup>

### C. Financement des partis politiques

Les partis politiques ont des moyens différents de financement selon qu'ils sont au pouvoir ou dans l'opposition. Les moyens financiers des partis au pouvoir proviennent, en majeure partie, des cotisations obligatoires de leurs membres occupant des fonctions publiques (ministres, gouverneurs de province, dirigeants des entreprises publiques, etc.). Le caractère obligatoire de ces cotisations assure une source sûre de financement des partis au pouvoir en même temps qu'il constitue le canal par lequel les dirigeants de ces partis utilisent les fonctions publiques comme un outil facile de financement. Quant aux partis de l'opposition, ils doivent se contenter des contributions plus ou moins non obligatoires de leurs militants et de la vente de cartes de membres. Le déséquilibre dans les structures de financement entre les partis au pouvoir et ceux de l'opposition est un danger potentiel au développement d'un climat démocratique serein. L'inexistence de critères clairs pour un financement public laisse subsister des zones d'ombre favorables à des pratiques de corruption.

D'après ses dirigeants, le Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie (PPRD) ne reçoit point de subventions de l'Etat, mais vit des cotisations des membres et de la vente des insignes du parti. Les membres se cotisent proportionnellement à leurs revenus. Ainsi, de façon générale, le PPRD est financé par ses membres qui sont « aux affaires » (Ministres, Mandataires Publics, Députés, Sénateurs) qui remettent au parti 10 % de leurs salaires.<sup>313</sup> Au Mouvement de Libération du Congo (MLC), les mécanismes de financement du parti sont semblables à ceux déployés par le PPRD. En plus des cotisations de chacun des militants, ce sont les membres élus

---

<sup>311</sup> Ngoma-Binda, P., *La civilisation de la politique*, à paraître, 2011.

<sup>312</sup> Entretien avec l'Honorable Nkoy Mafuta, Sénatrice, le 18 Octobre 2008.

<sup>313</sup> Entretien avec Robert Kabeya, Secrétaire Exécutif National Adjoint chargé de l'administration interne du PPRD, Kinshasa le 23 décembre 2009. Monsieur Kabeya a précisé que « lorsque le parti ne dispose pas de moyens, le parti procède à la mise en place des stratégies spéciales » dont il s'est néanmoins réservé de révéler la nature.

et siégeant au parlement (sénat et assemblée nationale) et dans les assemblées provinciales, qui se cotisent pour le fonctionnement du parti.<sup>314</sup>

Par contre, comme parti de l'opposition extraparlamentaire, et ne disposant pas de membres dans les institutions publiques ni dans les entreprises publiques, l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS) vit essentiellement des cotisations de ses militants, lesquels contribuent mensuellement pour l'équivalent d'une bouteille de coca-cola au moins, soit CDF 500 (US\$ 0,6), et de la vente des cartes de membre (US\$ 1). Mais le plus gros du financement de l'UDPS provient des cotisations des militants de la diaspora. Ceux-ci contribuent à la proportion de leurs avoirs, sans qu'aucun montant précis ne leur soit fixé. Chaque fédération récolte cet argent et le verse au Secrétariat général du parti. C'est avec ces différentes cotisations et libéralités que le parti arrive à prendre en charge les frais des activités politiques, des voyages, de la presse, et d'autres besoins nécessaires à la vie du parti.<sup>315</sup>

Le Parti Lumumbiste Unifié (PALU) paraît avoir mis en place une structure plus rigoureuse, assurant une certaine stabilité dans le financement du parti. D'après le Professeur Lemba Tiebwa, ancien secrétaire général du gouvernement et haut cadre de ce parti, le PALU vit de ses unités de production en plus des cotisations de ses membres. Les militants se cotisent pour CDF 1 500 (environ US\$ 2) par an, quelle que soit leur catégorie ; les conseillers de ministères et autres cadres moyens doivent au parti 20 % de leurs salaires ; les membres du Gouvernement déboursent mensuellement 30 % de leurs émoluments ; tandis que les Parlementaires (sénateurs et députés, nationaux et provinciaux) ont l'obligation de céder 40 % de leurs émoluments à la survie et aux activités du parti. Ce montant est jugé exorbitant par les concernés. Il y en a qui résistent, malgré les menaces de sanctions. Mais la plupart des contribuables se conforment au principe, et déposent spontanément leurs dus à la caisse du parti. Au PALU, toutes les finances sont gérées par une ONGD du parti, la COMASOL (Communauté Africaine de Solidarité), comme activité d'autofinancement. Tout membre qui adhère au parti doit adhérer aussi au Comasol en payant CDF 1 000 (montant payé une fois pour toutes). Cette ONG exploite des activités d'autofinancement, principalement d'agriculture. Le parti s'organise, dans le cadre de ses activités politiques et aussi de la collecte de fonds, en des structures rapprochées de la base : la cellule, composée de 50 membres (et chaque membre cotise mensuellement CDF 200 pour les activités de la cellule suivant son budget, à la fin de l'année le surplus est reversé à la caisse centrale du parti), 5 cellules constituent 1 cercle, 5 Cercles font une Section et 5 sections font un Territoire.<sup>316</sup> Pour le financement d'activités particulières, comme les cas de maladie d'un membre et autres manifestations ponctuelles, le parti initie des cotisations spéciales. D'après le Professeur Sikitele, le parti s'interdit formellement de demander de l'argent à l'étranger, ni

---

<sup>314</sup> Entretien avec Monsieur Flory Ambana, Secrétaire Permanent de l'Inter-Fédérale de Kinshasa du Mouvement de Libération du Congo, le 22 décembre 2009.

<sup>315</sup> Informations recueillies au siège du parti, le 24 décembre 2009, auprès de Monsieur Seba Luzayamo, Secrétaire permanent chargé de la sécurité.

<sup>316</sup> Entretien avec le Professeur Lemba Tiebwa, Kinshasa le 24 décembre 2009.

auprès du gouvernement ni auprès d'un quelconque « parti frère » : il doit lui-même se prendre en charge.<sup>317</sup>

En général, des personnalités nanties, membres ou sympathisants des partis politiques, font régulièrement des libéralités à leur parti lorsqu'il s'agit d'organiser des manifestations politiques, en prenant en charge l'un ou l'autre poste de dépenses. Pour certains partis au pouvoir, ces libéralités faites au parti sont obtenus, pour une bonne part, des commissions tirées ou exigées des services qu'ils rendent à des privés, principalement dans l'obtention des marchés publics. La grande corruption décriée et maintes fois dénoncée aussi bien par le Président de la République que par les Parlementaires (voir, par exemple, les dossiers d'enquêtes relatifs aux détournements et à des malversations dans les entreprises publiques, dossiers préparés par la « Commission parlementaire Bakandjeja », et par la « Commission parlementaire Lutundula ») provient de ce type d'activités illégales.<sup>318</sup> Mais seuls quelques partis possèdent une telle source de financement relativement important. Et, pour ceux qui en ont, le versement de ces cotisations est très problématique dans certains partis : pour diverses raisons, de bonne ou mauvaise foi, certains élus et mandataires ne versent ni régulièrement ni les justes parts dues aux partis. Au PRP par exemple, certains membres élus députés nationaux ne versent presque jamais leur cotisation parce qu'ils estiment avoir été élus grâce à leurs propres efforts, et sans le concours du parti. Il faut parfois user de moyens de coercition (en particulier la menace d'exclusion du parti) pour arriver à récupérer les cotisations dues par un membre ayant obtenu un poste au sein du parlement, du gouvernement ou des entreprises publiques.<sup>319</sup>

Quant à l'opposition, la plupart des petits partis ont une situation financière préoccupante. Même les grands partis de l'opposition sont financièrement fragiles, leurs moyens de financement étant très précaires du fait de la pauvreté généralisée des couches sociales populaires qui composent la majorité de leurs membres. Ils n'ont pas beaucoup de membres à des postes rémunérateurs dans les fonctions publiques. Les membres contribuent au financement des activités du parti essentiellement par l'achat des cartes de membre, et par de modiques cotisations mensuelles, par ailleurs aléatoires du fait du manque de système et mécanismes de recouvrement contraignants. Etant financièrement pauvres ou ayant des moyens financiers précaires, la plupart des partis ne peuvent donc pas fonctionner de manière efficace. En termes d'activités, ils demeurent pendant longtemps comme en hibernation, jusqu'à la veille des élections.

La pratique de levée des fonds auprès de grosses fortunes n'existant pas au Congo de façon légale, et les cotisations des membres étant dérisoires, principalement pour les petits et moyens partis, le chef du parti est généralement le seul à pouvoir financer les activités du parti. C'est là une situation qui donne à ce dernier une large latitude de prendre des décisions à sa guise, considérant que le fondateur, et bailleur de fonds qu'il est, est logiquement habilité à user du parti comme de sa propriété personnelle.

---

<sup>317</sup> Entretien avec le Professeur Charles Sikitele Gize, Secrétaire National honoraire du PALU chargé successivement des Relations Extérieures, de la Culture et des Arts, et de l'Enseignement Supérieur et Universitaire, le 29 décembre 2009.

<sup>318</sup> Entretiens avec des personnalités ayant requis l'anonymat, décembre 2009.

<sup>319</sup> Idem.

Dans le but de concourir à l'établissement d'une démocratie véritable, « à l'expression du suffrage, au renforcement de la conscience nationale et à l'éducation civique », tâche dévolue aux partis politiques,<sup>320</sup> la Constitution prévoit d'accorder des subventions aux partis qui remplissent les conditions déterminées par la loi. Le Parlement a voté la loi n°08/005 du 10 juin 2008 portant financement public des partis politiques. D'après la loi, le financement public concourt à « 1. Stabiliser et consolider la démocratie pluraliste par le renforcement préalable de la capacité d'action des partis politiques ; 2. Assurer une plus grande indépendance des partis politiques ; 3. Garantir l'égalité des chances entre tous les partis politiques représentés aux assemblées délibérantes par un mode de calcul simple qui repose sur le nombre de leurs élus respectifs. Le mode de calcul des crédits à allouer se fait selon un coefficient de pondération variant de l'Assemblée Nationale et du Sénat aux organes délibérants locaux ; 4. Contribuer à la moralisation de l'activité politique par une plus grande transparence ; 5. Promouvoir la vertu de l'égalité de traitement ; 6. Doter les partis politiques d'un minimum de moyens pour le financement de leurs activités politiques ». Elle prévoit un financement public aux partis remplissant les conditions suivantes : 1. être régulièrement enregistré au Ministère ayant les affaires intérieures dans ses attributions ; 2. avoir un siège connu et attesté par un titre de propriété ou par un contrat de bail ; 3. disposer d'un compte bancaire ayant un solde créditeur d'au moins CDF 2 500 000 ; 4. tenir une comptabilité régulière et disposer d'un inventaire de ses biens meubles et immeubles et produire l'attestation fiscale du dernier exercice ; 5. tenir compte de la parité homme/femme, lors de l'établissement des listes électorales ; 6. introduire une demande écrite à la « Commission interinstitutionnelle » prévue aux articles 12 et suivants de la loi.<sup>321</sup> Il est néanmoins prévu que l'Etat ne participe au financement des campagnes électorales que de manière *a posteriori*, c'est-à-dire après le déroulement des élections.<sup>322</sup>

La loi ne donne aucune précision sur la hauteur précise du financement que le gouvernement peut accorder. Elle se borne à indiquer dans son exposé des motifs que ce montant « ne peut être ni inférieur à 0,5 % ni supérieur à 1 % de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'Etat et, d'autre part, la participation de l'Etat au financement des campagnes électorales à inscrire dans la loi de finances de l'année qui suit l'organisation de chaque consultation électorale est fixée à 2 % des recettes visées ci-dessus ». Par ailleurs, la loi est si restrictive que très peu de partis y sont éligibles : le montant exigé de CDF 2 500 000, soit environ US\$ 5 000, est discriminatoire dans la mesure où plusieurs petits partis ne disposent ni de comptes bancaires ni d'avoirs financiers dans leurs comptes, faute de ressources ; s'il est pertinent d'exiger de tenir une comptabilité régulière, claire et exacte des avoirs et des dépenses du parti, il est malheureusement évident que très peu de partis possèdent une gestion rigoureuse et transparente de leurs avoirs, l'ordonnancement des dépenses se faisant souvent de façon orale ; il n'est pas habituel de la part des partis politiques congolais de présenter une attestation fiscale des biens et activités ; et l'exigence du respect de la parité homme/femme dans l'établissement des listes électorales n'est ni chose courante ni même facile du fait, souvent, de l'absence de femmes dans les structures

---

<sup>320</sup> Constitution de la République Démocratique du Congo, 18 février 2006, article 6.

<sup>321</sup> Article 3, loi n°08/005 du 10 juin 2008 portant financement public des partis politiques.

<sup>322</sup> Idem, article 8.

dirigeantes des partis. Il est de ce fait utile, voire indispensable, pour l'Etat, d'assouplir les conditions d'accès au financement public, en particulier en ce qui concerne le montant des avoirs propres.

Il y a une autre source possible de financement des partis : c'est l'apport extérieur. Mais la loi interdit les fonds privés directs provenant des pays étrangers. Les partis politiques ne peuvent donc recevoir que de l'aide au renforcement des capacités à travers l'organisation des séminaires de formation politique. Cependant, les partis se plaignent régulièrement, parce qu'ils attendent beaucoup plus de ces organisations internationales comme l'*International Foundation for Election Systems* (IFES), la *Fondation Konrad Adenauer* (FKA), la *National Democratic Institute* (NDI), ou l'*Electoral Institute of Southern Africa* (EISA). A la place d'éternels et innombrables séminaires et sessions de renforcement des capacités civiques, électorales et managériales, les dirigeants des partis attendent plutôt les moyens financiers pour descendre sur le terrain, pour organiser les structures provinciales et locales du parti, et pour soutenir les activités de ces dernières. Cette préoccupation revient régulièrement et comme inévitablement dans la plupart des séminaires de formation organisés par les organisations internationales pour les partis politiques. Du fait de la pauvreté en ressources propres, les femmes politiciennes ainsi que les partis politiques dirigés par des femmes expriment de manière forte cette préoccupation à maints égards légitime.<sup>323</sup>

## D. Déficit de démocratie interne

Le système partisan au Congo est en déficit profond en termes de règles et pratiques de démocratie interne, lesquelles comprennent la tolérance dans les discussions, l'aptitude d'écoute mutuelle des différents membres prenant part aux délibérations, l'aptitude du parti à organiser des élections régulières pour pourvoir aux différents postes jugés utiles pour son fonctionnement, et pour la sélection des personnes pouvant représenter le parti au niveau des institutions de l'Etat ou pouvant présenter des candidatures aux postes électifs.<sup>324</sup>

La plupart des partis politiques ne connaissent guère d'élections libres en leur sein. Les décisions stratégiques et de gestion sont généralement dictées par le chef du parti. En plus, même si les statuts et règlements intérieurs des partis prévoient d'organiser périodiquement des réunions de leurs Congrès ou Assemblées générales, il n'y a pas beaucoup de partis qui s'en tiennent à cette obligation. Seuls le PPRD et le MLC disent avoir organisé des congrès, respectivement en 2006 et 2007 ; mais la représentation nationale ne paraît pas avoir été suffisamment assurée. C'est en 2009 seulement que l'UDPS, créé en 1982, a pu organiser son premier congrès qui a du reste été boycotté par une partie importante des militants et dirigeants de ce parti.

---

<sup>323</sup> L'une des plus récentes plaintes a été exprimée lors du séminaire organisé dans la salle du Collège Boboto à Kinshasa-Gombe, du 8 au 9 avril 2009, par le *Rassemblement des Démocrates Conciliants*, parti politique dirigé par Madame Lusamba Bukasa, dite Mme Thatcher, pour le compte des femmes politiques de la ville de Kinshasa. Le séminaire a été financé par la Fondation Konrad Adenauer.

<sup>324</sup> Lukieni lu Nyimi et Masiala Muanda, « Valeurs et objectifs d'un parti démocrate » in: Ngoma-Binda et Mutamba Makombo (sous la direction de), *Valeurs et objectifs d'un parti politique démocrate, social et chrétien*, Kinshasa, Publications de l'Institut de Formation et d'Etudes Politiques, 1997, pp.21–29 ; Mabilia Mantuba-Ngoma, « Le fonctionnement interne d'un parti démocrate », in: Mabilia Mantuba-Ngoma (sous la direction de), *Partis politiques, démocratie et paix en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Publications de l'IDL, 2001, pp.90–99.

Les chefs de partis politiques avancent généralement les raisons matérielles à cette absence de grandes réunions des partis. Il leur manque de moyens financiers de réunir un nombre important de membres venant de toutes les provinces du vaste Congo. Le manque de moyens financiers est un obstacle réel et évident au bon fonctionnement des partis politiques. Mais, à l'analyse, il se révèle qu'il y a aussi, indiscutablement, une peur certaine, de la part des responsables, de se voir écarter de la direction du parti. La volonté d'alternance n'est pas le propre des chefs de partis en République Démocratique du Congo. Fondateurs ou co-fondateurs se comportent tous, vis-à-vis du parti, comme propriétaires d'un bien personnel, familial ou ethnique, qu'ils ne tiennent pas à céder à d'autres mains « peu sûres » ou « étrangères ». La peur de tenir des réunions inclusives sur des questions importantes est en plus suscitée par les nombreuses dissensions qui surviennent dans les partis, pour des raisons d'opinions divergentes concernant une question donnée ou encore de gestion du personnel ou des finances du parti.

Ces querelles aboutissent souvent à des exclusions des membres voire à des scissions du parti donnant lieu à des ailes concurrentes. Au PPRD, le secrétaire général Vital Kamerhe a été écarté en mars 2009 des fonctions de président de l'Assemblée nationale par son parti politique pour avoir exprimé une opinion contraire à celle du président de la République, chef du parti, concernant les opérations militaires conjointement menées par les forces armées rwandaises et congolaises dans la province du Nord Kivu. A l'intérieur du MLC, les dissensions, démissions et exclusions sont nombreuses, généralement dues à une attitude d'intolérance, ou à des allégations de carence de fidélité à la politique du parti. Le député Yves Kisombe a été radié du parti pour s'être démarqué de la ligne de conduite du parti à l'occasion du vote d'une motion initiée contre le député Muanda Nsemi, un allié du MLC. Selon M. Ambana, le Ministre José Endundo a été exclu du parti parce qu'il aurait détourné des fonds destinés à la réhabilitation de l'avenue Kasa-Vubu dans son tronçon compris entre le Boulevard du 30 Juin et Kintambo Magasin, alors ministre des infrastructures. Cette pratique ne cadrerait pas avec les valeurs républicaines défendues par le MLC. Quant à Olivier Kamitatu, « le parti l'a radié pour trahison : il voulait que Jean-Pierre Bemba et Joseph Kabila soient à la remorque de Louis Michel », alors ministre belge des Affaires étrangères.<sup>325</sup>

Des mois durant, de mai à juin 2008, le PALU a traversé des moments de sérieuses turbulences politiques internes : Godefroid Mayobo, alors Ministre délégué auprès du Premier Ministre, a été accusé de trahir les intérêts du parti, plus exactement de vouloir créer des « structures concurrentes au parti », et devait donc être déchu de ses fonctions de Secrétaire général du parti et de ministre. Le Comité Exécutif National qui exige son exclusion est opposé à l'opinion exprimée par le chef du parti, Antoine Gizenga. Une décision d'autorité de ce dernier a permis au membre du parti contesté de conserver son poste de ministre et sa qualité de membre du parti.

L'UDPS a une longue histoire de démissions et d'exclusions, dues à un climat permanent d'intolérance et de sacralisation du statut de Monsieur Etienne Tshisekedi à la tête du parti. Le Dr Phongo, Secrétaire Général du parti pendant de longues années, a été accusé de trahison contre le chef du parti et écarté sans ménagement après avoir été lynché par les « combattants » du parti. Mme Eve Bazaiba, une dirigeante populaire au sein des militants de base de Kinshasa, a dû

---

<sup>325</sup> Entretien avec Monsieur Flory Ambana, Secrétaire permanent de l'inter-fédérale de Kinshasa, le 23 décembre 2009.

rejoindre l'Union pour la Nation, plateforme politique formée autour de l'ancien vice-président Jean-Pierre Bemba, après s'être mise en contradiction avec la position du parti concernant la participation aux élections de 2006. Les disputes qui tendent à mettre à l'écart des personnalités importantes comme Rémy Massamba, ancien Secrétaire Général du parti, et Valentin Mubake, ancien président du Comité national, ou encore Monsieur Beltchika, témoignent de malaises sérieux encore persistants au sein de cette formation politique. Les dirigeants de ce parti s'en défendent et maintiennent que « l'UDPS ne chasse pas les membres. Mais lorsqu'un membre se sent incapable de respecter rigoureusement les principes et valeurs défendus par le parti, il est libre de s'en aller. C'est le cas de Me Mukendi, ancien conseiller de Tshisekedi qui a détourné l'argent de la vente des cartes de membre et les fonds lui alloués pour l'organisation du congrès national. Monsieur Beltchika par exemple a violé les statuts du parti en s'autoproclamant président de l'UDPS. L'UDPS combat les antivaleurs, toute personne qui ne marche pas suivant les idéaux du parti est libre de partir ».<sup>326</sup>

En somme, la raison majeure du manque de tenues de congrès, des dislocations des partis et des exclusions de membres, est l'absence de démocratie à l'intérieur des formations politiques congolaises. Avec cette carence, il se trouve que « les partis politiques réputés d'envergure nationale sont personnalisés et leurs leaders déifiés et sacralisés par l'imagination collective des fanatiques ».<sup>327</sup> Il est vrai que la démocratie s'apprend et, sans aucun doute, cela demande du temps, pour arriver à intérioriser la culture démocratique, et à créer une tradition. Mais il faut que l'apprentissage commence, soit assuré effectivement et accepté.<sup>328</sup>

Et il faudrait fondamentalement expliquer le manque de démocratie interne dans les partis par le fait que le pays se trouve encore au stade d'émergence démocratique. En effet, pendant plusieurs décennies, le Congo n'a connu ni pluralisme politique ni élections démocratiques. C'est ainsi que la plupart des partis politiques ne savent guère qu'il est utile d'organiser des élections primaires au sein du parti pour se choisir les personnes les plus compétitives sur la scène politique nationale ou provinciale. A l'approche des élections de 2006, les chefs de partis ont estimé, comme allant de soi, devoir être candidats même si certains de leurs membres étaient mieux positionnés qu'eux. Ils se sont placés sur la courte ou même trop longue liste des candidats, parfois à plusieurs postes à la fois, par exemple, comme candidat Député national et candidat Sénateur. Ainsi, Pierre Pay Pay et Jean-Pierre Bemba se sont présentés candidats à la fois aux élections présidentielles et aux élections législatives. Et c'est aux chefs de partis seuls qu'il revenait de confectionner la liste des candidats aux élections, et de proposer des noms pour nomina-

---

<sup>326</sup> Entretien avec Monsieur Seba Luzayadio, Secrétaire permanent chargé de la sécurité, le 24 décembre 2009, au siège de l'UDPS, sis 10ème Rue Limete/Résidentiel.

<sup>327</sup> N'Saka wa N'Saka, Jena, « Les grands partis dans la zone de turbulences », dans *Le Phare*, 30 décembre 2009. L'auteur de l'article décrit la vie interne des partis politiques congolais les plus en vue : le PPPRD, l'UDPS, le PALU, le MLC, le RCD, et autres, tous minés par des crises internes attestatrices de manque de démocratie.

<sup>328</sup> C'est visiblement dans le souci de faire émerger la culture démocratique au sein des partis politiques et du parlement que le Professeur Boshab, Président de l'Assemblée Nationale, a organisé une journée entière, pour les Députés et les Sénateurs, le 30 novembre 2009. Cette *Séance Académique* a été focalisée sur le thème : *Démocratie et Tolérance en Politique*. En plus de Monsieur Justin Koumba, Président de l'Assemblée Nationale de la République du Congo, trois enseignants d'université ont été invités à présenter des exposés sur la culture de la tolérance politique : le Professeur Akele Adu, le Professeur Jean-Christien Ekambo, et le Professeur Ngoma-Binda.

tion, selon les intérêts ou le sentiment du chef, créant ainsi des frustrations énormes au sein du parti. Dans une terrible perversion, on a même connu des chefs de partis qui ont présenté des candidats fictifs sur leurs listes de personnes proposées à l'élection ou à la nomination. Le cas d'un certain Ilunga, présenté par l'Union des Fédéralistes et Républicains Indépendants (UFERI) de Monsieur Kisimba Ngoyi pour nomination au poste de Ministre, est sans doute celui qui a été le plus saillant et le plus étonnant aux yeux du public.

## E. Evaluation critique du système partisan

Par rapport au système de parti unique qui a dirigé le pays pendant plus de trente ans, du 24 novembre 1965 jusqu'au 24 avril 1990, on constate une réelle libéralisation du discours et des activités politiques en République Démocratique du Congo. Des centaines de partis sont nés, venant ainsi concrétiser et renforcer la volonté de pluralisme exprimée, depuis la perpétration du coup d'état militaire en 1965, par de petits partis entrés depuis soit en opposition politique clandestinement harcelante, comme l'Alliance des Bakongo (ABAKO), soit en opposition armée comme le Parti de la Révolution Populaire (de Laurent-Désiré Kabila), soit encore en opposition politique ouverte et non armée comme le Parti Lumumbiste Unifié (de Gizenga Funji) et l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (de Tshisekedi wa Mulumba). La présence des nouveaux partis, en naissance sans trêve,<sup>329</sup> vient ouvrir davantage l'espace politique au Congo, dans le sens de l'apparition de voix apportant d'autres perceptions ou d'alternatives pour la gestion politique et économique du pays.

Une des faiblesses du système de partis au Congo est le rattachement de nouveaux partis à des personnalités éminentes soit déjà au pouvoir soit jugées posséder les plus grandes chances d'accéder au pouvoir. Ceci veut dire que plusieurs nouveaux et petits partis n'ont guère une réelle confiance en eux-mêmes. Ils se créent, stratégiquement, pour pouvoir s'affilier directement à un autre parti, sous la forme d'une coalition, convaincus de leur propre faiblesse originelle.

Même si, en dépit de leur nombre, les partis s'avèrent incapables de contribuer à un changement du système de gouvernance largement fondé sur la corruption et l'impunité, ils apportent néanmoins, par leurs dénonciations critiques, des informations et opinions nécessaires à la richesse des débats sur la gouvernance nationale. En effet, les débats politiques sont vigoureux dans les journaux, à la radio et à la télévision. Ce faisant, il est incontestable que les partis politiques ouvrent les yeux, les esprits et la conscience des citoyens sur la manière avec laquelle ils sont dirigés.<sup>330</sup> Insuffisant, leur apport est néanmoins réel en tant qu'ils agissent comme un épouvantail, faisant peur à ceux qui sont tentés d'abuser impunément des biens de l'Etat et du pouvoir qu'ils détiennent.

Même les débats au sein du parlement, généralement suivant les lignes de pensée partisans, font voir une réelle liberté d'expression chez les acteurs politiques ; et à travers ce système,

---

<sup>329</sup> Au 7 août 2010, la liste des partis enregistrés au Ministère de l'Intérieur comprenait 324 partis politiques.

<sup>330</sup> Les journaux comme « La Tempête des Tropiques » et « Le Phare », tenus par des gens proches de l'Opposition, spécialement de l'UDPS, apportent des informations qui permettent parfois de mieux comprendre les enjeux des problèmes de la politique congolaise. Les acteurs politiques comme Gabriel Mokia et Christian Badibandi, dirigeants de partis politiques de l'Opposition, sont avidement écoutés par la population à travers les radios et chaînes de télévision de Kinshasa, par le fait qu'un « autre son de cloche » est attendu et provient effectivement de leur bouche.

les citoyens sont encouragés à une plus grande liberté d'expression, en même temps qu'ils sont plus informés sur la marche du pays. Mais, ainsi qu'on l'a noté plus haut, comme dans les autres démocraties de système parlementaire majoritaire, les partis politiques de la minorité ne sont guère de grande efficacité dans la lutte contre les abus. Ils n'ont pas beaucoup de force. Au total, la configuration actuelle des partis en République Démocratique du Congo offre de grandes chances de voir la démocratie fonctionner de manière plurale. En effet, leur multiplicité émiette largement les individus, les ethnies, les provinces, les religions, etc. Contrairement à la période de la dictature mobutienne où chacun des citoyens était d'office, et depuis la naissance, membre du seul parti existant, le choix de son propre parti est aujourd'hui possible même si plusieurs parmi les petits et moyens partis sont en fait soit « alimentaires » nourris secrètement dans l'ombre par la plateforme, soit carrément et clairement inféodés aux grands partis.

Et la structuration actuelle des grands partis comporte de fortes chances d'expression de la voix de l'Opposition, essentiellement parlementaire (l'Opposition extra-parlementaire étant demeurée quasi complètement muette depuis les élections de 2006). Cependant, on constate que la majorité parlementaire est si forte que les grandes décisions d'enquêtes ou d'interpellations ne sont jamais prises en défaveur de ses intérêts. Ainsi l'intérêt de la nation est soumis aux humeurs, sentiments et décisions intéressés du parti ou de l'alliance des partis formant la majorité. Le jeu de pouvoir et contre-pouvoir est ainsi largement factice sur le plan de la décision. Si la population peut admirer et parfois se consoler des envolées oratoires de quelques membres du parlement, elle n'est jamais dupe cependant quant au jeu mené par les partis qui se réservent toujours la bonne part, celle qui arrange l'un des leurs. Ni les envolées rhétoriques ni la libre expression ne font, à elles seules, la démocratie et la bonne participation politique.

## F. Recommandations

Le parlement doit définir les critères pour une mise en application immédiate de la loi sur le financement public des partis politiques. Les mesures d'application doivent contenir des règles claires et acceptées par la majorité des parties prenantes sur les conditions d'éligibilité au financement public. La mise en œuvre du financement ne doit pas dépendre du pouvoir discrétionnaire du gouvernement.

Le système partisan congolais devrait être rationalisé par une réglementation dont l'objectif devrait être de réduire sensiblement le nombre des partis politiques sans porter atteinte à la liberté d'association. Une nation raisonnable ne doit pas laisser des partis politiques naître désordonnément comme stratégies et instruments d'accès à l'enrichissement, comme le sont les églises de réveil visiblement fabriquées à base d'intérêts personnels et d'enrichissement facile sur le dos de la population à la foi cyniquement nourrie et entretenue par des grosses promesses fallacieuses et de spéieuses illusions de miracles jamais réalisés.

La situation des désordres qui règnent parmi les acteurs politiques au sein de leurs partis respectifs recommande le renforcement de la culture politique démocratique, au moyen notamment de l'intensification des séminaires de formation civique et politique dans les formations politiques de la RD Congo. Enfin, le retrait d'agrément comme sanction à des pratiques de corruption pourrait être envisagé.

# 6

## Le Parlement Congolais

Le Parlement congolais issu des élections de 2006 réunit de la façon la plus évidente les deux visages du paradoxe de la restauration de la démocratie après plusieurs années de dictature et de conflits inter communautaires violents. Creuset des débats démocratiques, le Parlement se présente comme un modèle de production législative. Doté d'une indépendance institutionnelle, le Parlement est maître de son propre calendrier législatif, une prérogative dont les Députés et Sénateurs ont usé de façon intense et largement effective. En plus des projets de loi déposés par le gouvernement et soumis à un examen parfois professionnellement critique du Parlement, les membres des deux Chambres du Parlement ont soumis des propositions de loi à leur propre initiative, parfois suppléant la défaillance de l'exécutif à mettre en œuvre les fondements législatifs des nécessaires réformes économiques, politiques, judiciaires et sociales du pays. L'impressionnante production législative qui en est résulté a été rendue possible dans une grande mesure par la qualité des Députés et Sénateurs qui proviennent de diverses origines sociales et professionnelles et dont un grand nombre, surtout au Sénat, apportent avec eux des expériences variées et riches acquises dans les secteurs publics et privé. La participation des femmes est néanmoins quasiment insignifiante. La loi électorale votée par le Parlement de transition a largement contribué à la faible représentation des femmes au Parlement en ce qu'elle n'a pas exigé expressément des partis politiques qu'ils présentent des listes paritaires.

Le Parlement a néanmoins largement failli à remplir son rôle en matière de contrôle de l'exécutif avec la même efficacité qui caractérise son activisme en matière législative. Les Parlementaires ont utilisé tous les mécanismes de contrôle à leur disposition – questions orales et écrites, audition en commissions, interpellation, commissions d'enquête – pour s'informer sur l'action de l'exécutif et l'examiner de façon critique. Dans un nombre de cas, le contrôle Parlementaire a constitué l'unique canal d'information du public sur les affaires importantes

et donné aux citoyens l'occasion de participer aux débats sur la gouvernance de leur pays. Ces efforts sont néanmoins restés limités. La très forte soumission de la majorité Parlementaire à l'autorité politique du Président de la République – surtout après un changement dans la direction du Parlement en avril 2009 – l'a empêchée d'appuyer les initiatives tendant à sanctionner l'action de l'exécutif suite au contrôle Parlementaire. En partie à cause de l'absence de toute sanction possible, les recommandations issues du contrôle parlementaire sont largement ignorées par le gouvernement. Bien plus, l'efficacité du contrôle parlementaire a été sérieusement affectée par les allégations de corruption soulevées contre des membres du Parlement et la faillite du Parlement à les sanctionner.

## A. Composition du Parlement

Tableau 8 : Représentation des Députés Nationaux (1ère législature de la IIIème République) par partis politiques

N°	PARTIS POLITIQUES	NOMBRE DE SIEGES
1.	Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie (PPRD)	111
2.	Mouvement de Libération du Congo (MLC)	64
3.	INDEPENDANT	63
4.	Parti Lumumbiste Unifié (PALU)	34
5.	Mouvement Social pour le Renouveau (MSR)	27
6.	Forces du Renouveau	26
7.	Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD)	15
8.	Coalition des Démocrates Congolais (CDC)	10
9.	Convention des Démocrates Chrétiens	10
10.	Union des Démocrates Mobutistes (UDEMO)	9
11.	Camp de la Patrie	8
12.	Démocratie Chrétienne Fédéraliste-Convention des Fédéraliste pour la Démocratie	8
13.	Parti Démocrate Chrétien	8
14.	Union des Nationalistes Fédéralistes du Congo	7
15.	56 Partis politiques avec moins de 5 représentants	100
TOTAL		500

Source : Site de l'Assemblée Nationale de la RDC : [http://www.assemblee-nationale.cd/article.php3?id\\_article=83](http://www.assemblee-nationale.cd/article.php3?id_article=83).

La Constitution du 18 février 2006 instaure un Parlement composé de deux chambres – l'Assemblée Nationale et le Sénat<sup>331</sup> – et comprenant respectivement 500 Députés nationaux<sup>332</sup> et 108 Sénateurs.<sup>333</sup> Les Députés nationaux sont élus au suffrage universel direct et secret dans les 169 circonscriptions électorales mises en place par la Commission électorale Indépendante pour un mandat de 5 ans.<sup>334</sup> Ils sont regroupés dans 12 groupes Parlementaires – dont 9 formant la majorité gouvernementale et 3 l'opposition politique – quoiqu'on retrouve également des Députés non inscrits dans des groupes Parlementaires. Les Sénateurs, quant à eux, représentent les 25 futures provinces du pays à raison de 4 par province excepté Kinshasa, la capitale qui en compte 8. La Constitution les a revêtus d'un mandat national (Article 104, al. 2). Ils sont élus au second degré par les Assemblées provinciales pour un mandat de 5 ans, à l'exception des anciens Présidents de la République élus qui sont de droit Sénateurs à vie.<sup>335</sup>

Depuis le retour du multipartisme en 1990, la « transhumance politique » – c'est-à-dire la migration d'un parti à un autre par les acteurs politiques – a été de pratique courante dans le paysage politique congolais. Pour combattre cette pratique frisant le manque d'éthique, la constitution de 2006 érige de solides garde-fous. Elle prévoit que « *tout Député national ou tout Sénateur qui quitte délibérément son parti politique durant la législature est réputé renoncer à son mandat Parlementaire obtenu dans le cadre dudit parti politique* » (Article 110, al. 4). Plus explicitement, les règlements intérieurs de l'Assemblée et du Sénat traitent également des cas du 1er et du 2ème suppléants auxquels ils réservent le même sort, c'est-à-dire la perte de leur droit à la suppléance.<sup>336</sup> Il est certain que ces différentes dispositions militent en faveur d'une responsabilité démocratique des élus dans le contexte de la RDC. Elles favorisent également la démocratie dans la mesure où elles impliquent une certaine stabilité des engagements. Mais il y a lieu de croire que les reniements, le double discours, le vagabondage politique, et l'opportunisme ne pourront être éradiqués de l'échiquier politique qu'en combattant la corruption qui pousse le politicien à aller d'un camp vers l'autre et au gré de l'offre.<sup>337</sup>

---

<sup>331</sup> Constitution du 18 février 2008, Article 100.

<sup>332</sup> Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Article 115, al. 2.

<sup>333</sup> Idem, Article 129.

<sup>334</sup> Constitution, Articles 101, al.1 et 103, al. 1.

<sup>335</sup> Constitution, Articles 104, al. 4 et 105, al. 1.

<sup>336</sup> Sénat, *Règlement Intérieur*, Avril 2007, Article 204 et 205 ; Ass. Nat., *Règlement Intérieur*, Novembre 2006, Article 85, al.3 et 86.

<sup>337</sup> Obotela Rashidi (N), « L'an 1 de l'Accord global et inclusif en République Démocratique du Congo. De la laborieuse mise en place aux incessants atermoiements » in *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2003–2004*, p.125, consulté le 7 novembre 2008, <http://www.ua.ac.be/objets/00110842.pdf>.

Tableau 9 : Représentation des Sénateurs (1ère législature de la IIIème République) par partis politiques

N°	PARTIS POLITIQUES	NOMBRE DE SIEGES
1.	INDEPENDANT	26
2.	Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie (PPRD)	22
3.	Mouvement de Libération du Congo (MLC)	15
4.	Rassemblement Congolais pour la Démocratie	7
5.	Forces du Renouveau	6
6.	Partie Démocrate Chrétien	6
7.	Mouvement Social pour le Renouveau (MSR)	3
8.	Convention des Démocrates Chrétiens	3
9.	Parti Lumumbiste Unifié (PALU)	2
10.	17 Partis politiques avec un seul représentant	17
TOTAL		108

Source : *L'Interface Exécutif-Législatif*, Magazine du Ministère des Relations avec le Parlement, n°1, sept. 2008.

## Représentation sociale

D'après les données de la Commission Électorale Indépendante, l'âge des Députés nationaux varie entre 25 et plus de 74 ans. La majorité des Députés nationaux, soit 41,6 %, sont âgés de 45 à 54 ans ; tandis qu'au Sénat, la majorité soit 46,3 % des Sénateurs sont âgés de 56 à 65 ans.<sup>338</sup>

La loi électorale n'a pas imposé une obligation de respecter la parité entre hommes et femmes et les partis politiques n'ont donc pas aligné un nombre égal d'hommes et de femmes sur leurs listes électorales. Il s'en est suivi une faible éléction des femmes. Quoique l'article 14 de la Constitution de 2006 stipule que : « *La femme a droit à une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales. L'État garantit la mise en œuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions* », la loi prévue pour les modalités d'application de ces droits continue à se faire attendre. Dans la pratique, la parité demeure un slogan voir un souhait fort vain, sans effets réels dans la structure politique congolaise. C'est ainsi que 47 femmes sur 608 Parlementaires soit 42 au niveau de l'Assemblée Nationale<sup>339</sup> et 5 au niveau du Sénat<sup>340</sup> ont été élus. Mais suite au remplacement par leurs suppléants des Députés nommés ministres dans le gouvernement, des femmes ont fait leur entrée à l'Assemblée Nationale. A la date du 15 juin

<sup>338</sup> Kabamba (B), Matagne (G), Verjans (P), « Premiers scrutins de la Troisième République Démocratique du Congo. Analyse des résultats », *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 7 : 2007, Numéro 1 - Premiers scrutins et contrôle de constitutionnalité en RDC : la mise en œuvre d'une constitution « régionaliste », Annexe 1, Tableau 8.  
<http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=552>

<sup>339</sup> Cf. site du parlement de la RDC, [http://www.parlement-rdc.org/assemblee/article.php3?id\\_article=84](http://www.parlement-rdc.org/assemblee/article.php3?id_article=84).

<sup>340</sup> Cf. site du parlement de la RDC, [http://www.parlement-rdc.org/senat/article.php3?id\\_article=45](http://www.parlement-rdc.org/senat/article.php3?id_article=45).

2010, elles étaient au nombre de 50.<sup>341</sup> Il n'est pas étonnant que le nombre limité des femmes au sein des deux Chambres ait pour conséquence leur sous-représentation au sein des commissions Parlementaires de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Sur 8 commissions permanentes que compte le Sénat, une seule, la Commission socio-culturelle, est dirigée par une femme, Madame Eve Bazaiba Masudi du Mouvement de Libération du Congo (MLC). Deux autres commissions – la commission Environnement, ressources naturelles et tourisme ainsi que la commission infrastructures et aménagement du territoire – ont une femme chacune, tandis que la commission des relations avec les institutions provinciales et les entités décentralisées en a deux.

Tableau 10 : Sous – représentation des Femmes à la Députation Nationale

Genre	Candidats	%	Élus	%
Masculin	8 389	86,4	458	91,6
Féminin	1 320	13,6	42	8,4
Total	9 709	100	500	100

Source: Kabamba (B), Matagne (G), Verjans (P) « Premiers scrutins de la Troisième République Démocratique du Congo. Analyse des résultats » *Fédéralisme-Régionalisme*, Volume 7 : 2007, Numéro 1 – Premiers scrutins et contrôle de constitutionnalité en RDC : la mise en œuvre d'une constitution « régionaliste », Annexe 1, Tableau 6.

Outre le mode de scrutin non favorable à la femme, plusieurs autres facteurs ont milité à sa sous représentation. Au nombre de ces facteurs les observateurs citent le scepticisme de certaines femmes à s'impliquer dans la chose publique, les us et coutumes rétrogrades, les préjugés contre les femmes dans le chef de l'électorat masculin ou féminin ainsi que le manque de moyens financiers en vue de soutenir leur campagne électorale.<sup>342</sup> La Société civile s'organise à travers des réseaux d'associations de femmes pour contribuer à l'augmentation du nombre de femmes dans la politique en général et au Parlement en particulier. Il en est ainsi du réseau des Femmes Africaines et Parlementaires<sup>343</sup> qui mène des campagnes de sensibilisation et d'éducation civique des femmes afin de les pousser à voter la femme au cours des élections locales et susciter en elles une participation effective au processus démocratique. Le réseau entend lutter pour rendre effective la gestion paritaire dans les Institutions de la République et renforcer les moyens d'actions des femmes en vue de contribuer à créer un climat favorable à l'égal accès aux responsabilités et postes de décision.<sup>344</sup> « Cause Commune », plate-forme comptant en son sein 7 réseaux et 23 associations féminines, propose entre autre comme solution pour contribuer à l'augmentation de la participation politique de la femme de mener des actions d'éducation, de créer un environnement juridique qui sécuriserait la participation de la femme, de travailler à la modification de la loi électorale pour

<sup>341</sup> Cf. Liste des Honorables députés femmes, Bureau de la Chancellerie de l'Assemblée Nationale, 26 août 2008 ; Entretien avec Maître Kahozzi, Conseiller juridique du Rapporteur de l'Assemblée Nationale, le 5 juin 2010.

<sup>342</sup> Interview de l'Honorable Eve Bazaiba, *Echos du Sénat*, 1ère Année, n°003 du 5 mars 2007, pp.8–9.

<sup>343</sup> Le réseau a entre autre développé une grande activité de plaidoyer pour l'inscription de la parité Homme-Femme dans la Constitution du 18 février 2006.

<sup>344</sup> Entretien avec Madame Mirny Mopunga, Députée Honoraire du Parlement de la Transition (2003–2006), Membre du Réseau des Femmes Africaines et Parlementaires, le 22 Décembre 2008.

qu'elle soit juste et équitable ainsi que de renforcer la solidarité entre femmes et s'investir pour qu'un grand nombre de femmes soit élues aux élections locales, communales et de secteurs.<sup>345</sup>

## Qualifications et origine professionnelle

Le Sénat congolais de la première législature de la troisième République est composé de membres de diverses qualifications, parmi lesquels beaucoup apportent une riche expérience acquise dans la gestion des affaires publiques. Dans la composition du Sénat il y a en effet deux anciens vice-présidents de la République, quatre anciens premiers ministres, un ancien président du Sénat, un ancien président de l'Assemblée nationale, deux anciens présidents de la Cour des comptes, deux anciens présidents des institutions d'appui à la démocratie, trois anciens procureurs généraux de la République, trois anciens directeurs de cabinet du Président de la République, de nombreux anciens ministres et vice-ministres, des anciens gouverneurs de province, de nombreux professeurs d'université, avocats et hauts cadres des secteurs privé et public.<sup>346</sup>

Tableau 11 : Origine professionnelle des Sénateurs de la première législature de la IIIème République

Secteur professionnel	Sénateurs	%
Haut cadre & professeur universitaire	28	25,9
Profession libérale	27	25
Secteur politique	24	22,2
Entrepreneur, commerce & agriculture	8	7,4
Fonctionnaire & employé	7	6,5
Retraité	3	2,8
Communication	2	1,9
ONG & développement	2	1,9
Non mentionnée	5	4,6
Sans emploi	2	1,9
Total	108	100

Source : Kabamba (B), Matagne (G), Verjans (P) « Premiers scrutins de la Troisième République Démocratique du Congo. Analyse des résultats », *Fédéralisme-Régionalisme*, Volume 7 : 2007, Numéro 1.

S'agissant du Bureau du Sénat, il est difficile de ne pas être fasciné par la qualité des personnalités qui y siègent, à titre d'exemple le Président du bureau, Monsieur Léon Kengo wa Nondo,

<sup>345</sup> Journal « *Le Citoyen* », n°71 – Semaine du 26 février – 4 mars 2007

<sup>346</sup> Nkashama (J), « Le Bureau définitif : un condensé de sagesse et de compétences », in *Le Sénat* (magazine de communication institutionnelle du sénat), n°1, mars 2008, p.21 ; Jonk, « Qui sont les Sénateurs de la 1ère législature ? » in *Le Sénat*, n°1, mars 2008, p.12.

a occupé plusieurs fonctions importantes notamment les fonctions de Procureur Général de la République, de Président de la Cour des Comptes et de Premier Ministre.<sup>347</sup>

L'Assemblée nationale, quant à elle, est véritablement représentative de tous les secteurs professionnels : agricole, artistes et artisans, commerce, communication, Eglises, entrepreneuriat, fonction publique, ONG et domaine du développement, secteur privé, professions libérales, secteur politique, retraités, université, etc.

Tableau 12: Origine professionnelle des Députés nationaux élus en 2006

Secteur professionnel	Profession	Élus	%
Communication	Communication	6	1,2
Entrepreneur, commerce & agriculture (35 = 7%)	Commerce	15	3
	Entrepreneur	15	3
	Fermier	3	0,6
	Agriculture	2	0,4
Fonctionnaire & employé (n = 96 = 19,2%)	Enseignement primaire et secondaire	46	9,2
	Fonctionnaire	34	6,8
	Employé	12	2,4
	Infirmier	4	0,8
Cadre & professeur universitaire (n = 70 = 14%)	Cadre d'entreprise	32	6,4
	Enseignement universitaire	30	6
	Haut Fonctionnaire	8	1,6
Indépendant, artiste & artisan (n = 26 = 5,2%)	Indépendant	22	4,4
	Technicien	3	0,6
	Artisan	1	0,2
ONG & développement (n = 12 = 2,4%)	Développement	6	1,2
	ONG	6	1,2
Profession libérale (n = 56 = 11,2%)	Avocat	19	3,8
	Cadre scientifique	14	2,8
	Ingénieur	9	1,8
	Médecin	7	1,4
	Juriste	4	0,8

<sup>347</sup> Voir « Les animateurs du Bureau du Sénat », in *Le Sénat*, Magazine de communication institutionnelle de la Chambre Haute du Parlement congolais, n°1, mars 2008, p.24.

Secteur professionnel	Profession	Élus	%
	Député honoraire	1	0,2
	Pharmacien	1	0,2
	Vétérinaire	1	0,2
Religieux	Religieux	13	2,6
Retraité	Retraité	1	0,2
Secteur politique (n = 157 = 31,4%)	Député	57	11,4
	Membre du gouvernement	27	5,4
	Acteur politique	22	4,4
	Personnel politique	12	2,4
	Sénateur	9	1,8
	Vice gouverneur	7	1,4
	Cadre de la territoriale	6	1,2
	Député honoraire	5	1
	Ministre honoraire	5	1
	Gouverneur de province	4	0,8
	Chef coutumier et notable	3	0,6
Profession non mentionnée		28	5,6
Total		500	100

Source : Kabamba (B), Matagne (G), Verjans (P) « Premiers scrutins de la Troisième République Démocratique du Congo. Analyse des résultats », *Fédéralisme-Régionalisme*, Volume 7 : 2007, Numéro 1.

## Représentation des groupes marginalisés

La RDC est essentiellement peuplée de 4 grandes ethnies. Les bantous représentent la majorité de la population, soit 94 %. Les soudanais quant à eux représentent 4 % de la population tandis que les nilotiques de leur côté représentent 1,5 %. Les pygmées se retrouvent au bas de l'échelle avec une représentation de 0,5 %.<sup>348</sup> Cependant, la configuration du Parlement de la RDC ne reflète pas totalement la composition ethnique de la population. En effet, sur les 4 ethnies composant la population de la RDC, une seule, à savoir les Pygmées, n'est pas représentée. Cela est dû au fait que les Pygmées ne participent pas à la vie politique du pays. Ils se sentent marginalisés par la majorité bantoue.<sup>349</sup> Malheureusement, aucun mécanisme n'a été mis en place pour garan-

<sup>348</sup> Mukenge Ndiu, « Les minorités et la démocratie en République Démocratique du Congo », *Démocratie et développement socio-économique de la République Démocratique du Congo*, Faculté Catholique de Kinshasa, Collection d'Afrique et développement 9, Kinshasa, 2003, p.92. Voir également Ndaywel è Nziem, *Histoire Générale du Congo. De l'héritage ancien à la République Démocratique*, Editions CGRI - Duculot - Afrique Editions - Agence de la Francophonie, Paris, Bruxelles, 1998, pp.48-51.

<sup>349</sup> Entretien avec Joël Bobele Boponde, Chef de Division du Service de Comptes-rendus analytiques du Sénat, le 29 juillet 2008.

tir leur représentation ni même la création de circonscription électorale. De plus, la qualité de « minorité » ne leur est pas reconnue si bien qu'ils ne bénéficient pas de cadre institutionnel leur permettant de participer au processus de prise de décisions tant au plan local qu'au plan national.

## B. Conditions de travail

### Rémunération et avantages fonctionnels

Les Parlementaires ont droit à une indemnité équitable qui assure leur indépendance et leur dignité. Cette indemnité est prévue dans la loi de finances.<sup>350</sup> Les indemnités Parlementaires sont fixées par une commission paritaire réunissant les Parlementaires et les membres du Gouvernement. Elles sont calculées eu égard à la recommandation de l'Union inter Parlementaire et à la hauteur des émoluments alloués aux membres des autres institutions politiques nationales de même rang.<sup>351</sup> Au début de la législature, la rémunération mensuelle des Parlementaires était fixée à l'équivalent en franc congolais de US\$ 4 500.<sup>352</sup> Elle a ensuite été revue à la hausse et ramenée à l'équivalent en franc congolais de US\$ 6000 quelques mois plus tard suite aux innombrables revendications des Parlementaires qui se jugeaient sous-payés par rapport à l'ampleur de leur tâche.<sup>353</sup> Au 30 novembre 2009, le franc congolais a dévalué à CDF 910 pour US\$ 1 contre CDF 500 pour US\$ 1 au début de la législature et le salaire des Parlementaires ne correspond plus qu'à environ à US\$ 3 300. Cet écart n'enchant guère les Parlementaires qui exigent d'être payés en dollars américains pour pouvoir être à l'abri de toute dévaluation monétaire.

En plus du salaire, les Parlementaires ont droit à une indemnité d'installation équivalant à six mois de leurs émoluments mensuels.<sup>354</sup> En pratique, ils ont reçu CDF 1,5 millions, soit US\$ 3 000, somme payée à compte goûte jusque mai 2009.<sup>355</sup> Lorsqu'ils sont appelés à participer aux sessions, le Parlement prend à sa charge les frais et titres de voyage aller-retour pour les Parlementaires et leurs conjoints.<sup>356</sup> Ils ont également droit à des avantages sociaux,<sup>357</sup> à savoir : une indemnité de logement équivalent à US\$ 500,<sup>358</sup> une indemnité de transport<sup>359</sup> fixé à US\$ 1 000<sup>360</sup> ainsi que des soins de santé et des frais funéraires accordés pour leurs conjoint et enfants à charge. A cela s'ajoute divers avantages tels les droits de posséder une carte de légitimation,<sup>361</sup> un passeport diplomatique pour lui-même, son conjoint et ses enfants à charge,

---

<sup>350</sup> Constitution, article 109 ; Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 92 ; Sénat, *Règlement Intérieur*, article 213, al.3.

<sup>351</sup> Sénat, Règlement Intérieur, Avril 2007, Article 213, al.4.

<sup>352</sup> Entretien avec Jean-Mathieu Mohulembi, député national, le 16 octobre 2009.

<sup>353</sup> Entretien avec Jean Oscar Kiziamina Kibila, député national, le 22 octobre 2008.

<sup>354</sup> Sénat, Règlement Intérieur, article 217.

<sup>355</sup> Entretien avec Jean-Mathieu Mohulembi, député national, le 16 octobre 2009.

<sup>356</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 92 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 218.

<sup>357</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 92 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 216.

<sup>358</sup> Entretien avec Crispin Kalala Mpotoyi, député national, le 15 novembre 2009.

<sup>359</sup> En 2008, les Parlementaires ont reçu chacun une voiture à crédits.

<sup>360</sup> Entretien avec Kalala Mpotoyi Crispin, Député National, le 15 novembre 2009.

<sup>361</sup> Celle -ci leur servira de carte d'identité. Elle est signée par le Président de la Chambre.

un macaron, un insigne à la boutonnière ainsi que l'assistance des autorités administratives et de la force publique pendant les tournées, etc.<sup>362</sup>

Lors des travaux en Commission, les Sénateurs et les Députés ont droit à un jeton de présence dont le montant est fixé par le Bureau conformément aux prévisions budgétaires.<sup>363</sup> Les membres du Bureau du Sénat et de l'Assemblée Nationale ont droit à une indemnité de fonction.<sup>364</sup> Au Sénat, les membres des bureaux des Groupes politiques, des Groupes provinciaux, des Commissions permanentes et du Comité de conciliation et d'arbitrage ont droit à des frais de fonctionnement qui émarginent au budget du Sénat. Il en est de même à l'Assemblée Nationale pour les membres des Bureaux des commissions permanentes, du comité des Sages et des Groupes Parlementaires.

Le montant des indemnités de fonctions est fixé par une décision du président de la Chambre délibérée au sein du Bureau. Il n'est pas rendu public. Certains Députés se plaignent du fait que ces indemnités ne figurent même pas dans les rapports financiers qui leur sont présentés.<sup>365</sup> Une ONG congolaise, la Ligue congolaise de lutte contre la corruption (LICOCO) a mené une enquête à ce sujet et publié un document reprenant la hauteur de ces émoluments qu'elle a qualifiés de « faramineux ». D'après le document, « les membres des bureaux des Commissions permanentes touchent chaque mois une prime d'environ US\$ 300 – US\$ 500 mensuellement même s'il ne se réunissent pas ».<sup>366</sup> Ces chiffres ont scandalisé l'opinion publique et des groupes socio professionnels les ont considérés comme déraisonnables. Les enseignants en particulier, qui ont un salaire moyen équivalent à US\$ 50 le mois, ont estimé que la hauteur des émoluments accordés aux Parlementaires constitue une grave injustice à l'égard du peuple congolais et une violation flagrante de la Constitution en son article 58 qui dispose que « tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales ». Par conséquent, l'Etat a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir à tout citoyen le droit au développement ».<sup>367</sup> Conscients de cette injustice, les Parlementaires pour la plupart soit se refusent à livrer des informations ayant trait à la hauteur de leurs différentes indemnités soit encore livrent des informations erronées à ce sujet. Pour éviter les foudres du peuple qu'ils représentent, ils exigent le huis clos lorsqu'ils traitent des questions relatives à leurs émoluments.

La loi n°88/002 du 29 Janvier 1988 portant régime spécial de sécurité sociale pour les Parlementaires accorde aux élus du Peuple un régime spécial de sécurité sociale qui couvre les risques de maladie, de décès, de vieillesse, de maternité et les risques liés à l'exercice du mandat Parlementaire.<sup>368</sup> En cas de décès, sauf avis contraire de la famille, la dépouille du Parlementaire est transférée dans sa circonscription électorale. Le conjoint survivant et les orphelins bénéficient

---

<sup>362</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 92 ; Sénat, Règlement Intérieur, Avril 2007, Article 214.

<sup>363</sup> Sénat, Règlement Intérieur, Avril 2007, Article 220.

<sup>364</sup> Sénat, Règlement Intérieur, Avril 2007, Article 221 ; Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, Novembre 2006, Article 94.

<sup>365</sup> Entretien avec le député National Kalala, Rapporteur de la Commission Aménagement du territoire et infrastructure, le 15 novembre 2009.

<sup>366</sup> Ligue congolaise de lutte contre la corruption (LICOCO), *Les émoluments et avantages faramineux des membres du bureau de l'Assemblée Nationale face à la pauvreté totale de la population congolaise*, Kinshasa, 21 juillet 2008, disponible à l'adresse : [http://www.rd-congo.info/infos\\_html/bareme\\_salarial.html](http://www.rd-congo.info/infos_html/bareme_salarial.html) (consulté le 16 novembre 2008).

<sup>367</sup> Entretien avec Jean Bosco Puna, Président du Syndicat des enseignants du Congo (SYECO), 22 septembre 2009.

<sup>368</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 94 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 222.

pendant les six premiers mois qui suivent le décès du Parlementaire de l'entièreté de l'indemnité Parlementaire et de deux tiers de cette indemnité pendant le temps qui reste à courir jusqu'à la fin de la législature.<sup>369</sup> A la fin de leur mandat, les Parlementaires ont droit à une indemnité de sortie égale à six mois de leurs émoluments pour leur assurer une sortie honorable.<sup>370</sup>

## Soutien technique et administratif

Les Sénateurs et les Député ont respectivement droit à un assistant Parlementaire rémunéré par l'Assemblée Nationale ou le Sénat.<sup>371</sup> La décision d'accorder à chaque Député un assistant Parlementaire ne figure pas dans le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. Cette décision a été prise par les Députés lors d'une plénière. Le rôle principal de l'assistant Parlementaire consiste à soutenir le Sénateur ou le Député dans les tâches personnelles directement liées à l'exercice de son mandat Parlementaire. Concrètement, l'assistant Parlementaire traite de prime abord des projets de loi, dégage les questions susceptibles d'être évoquées par le Parlementaire lors du débat et discute sur sa probable intervention de manière à contribuer de façon indéniable au relèvement du niveau des débats Parlementaires.<sup>372</sup> Il accompagne le Parlementaire lors de ses rencontres avec la base et sert de pont entre ceux-ci.<sup>373</sup>

Les mécanismes de désignation et de rémunération des assistants Parlementaires sont néanmoins menacés dans leur intégrité et risquent de détourner cet important outil d'appui technique de son objectif principal de rendre plus efficace le travail des Parlementaires. C'est le Parlementaire lui-même qui choisit son propre assistant parlementaire, mécanisme justifié par l'idée que l'assistant parlementaire doit être une personne de confiance partageant la même vision politique que l'élu auquel il est attaché.<sup>374</sup> De nombreux Parlementaires ont ainsi utilisé le mécanisme comme un moyen par lequel ils donnent du travail à des parents et amis. Certains assistants Parlementaires n'ont donc pas les qualifications requises pour accomplir les tâches liées à leurs fonctions.<sup>375</sup> Par ailleurs, ayant utilisé la nomination des assistants Parlementaires comme une faveur personnelle, les Parlementaires exercent sur ces assistants un pouvoir exorbitant qui s'étend au contrôle du salaire dû aux assistants Parlementaires. Ce salaire libéré mensuellement par le trésor public équivalait en 2007 à 500 dollars américains. Mais suite à l'inflation monétaire, il ne correspond plus qu'à 250 dollars américains.<sup>376</sup> Certains assistants Parlementaires se plaignent de ne pas recevoir l'entièreté de leur salaire qui est détourné en partie par le Parlementaire auquel ils sont attachés.<sup>377</sup>

---

<sup>369</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 92 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 224.

<sup>370</sup> Constitution, article 109 ; Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 92 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 217, al.2.

<sup>371</sup> Sénat, Règlement Intérieur, article 215.

<sup>372</sup> Entretien avec Anthony Yenga Atoloba, Assistant Parlementaire du Sénateur Valentin Senga, le 17 Novembre 2009.

<sup>373</sup> Entretien avec Eric Izami, Assistant parlementaire du Sénateur Jean-Marie Mulato, 3 octobre 2009.

<sup>374</sup> Intervention de la sénatrice Eve Bazaïba à l'atelier de validation de ce rapport, CEPAS, Kinshasa, 7 août 2010.

<sup>375</sup> Entretien avec Jacques Ngaka, Assistant parlementaire du Sénateur Henri Lokondo, 5 octobre 2009.

<sup>376</sup> Entretien avec Eric Izami, Assistant parlementaire du Sénateur Jean-Marie Mulato, 3 octobre 2009 ; Entretien avec Jacques Ngaka, Assistant parlementaire du Sénateur Henri-Thomas Lokondo, 5 octobre 2009.

<sup>377</sup> Entretien avec des assistants parlementaires qui ont requis l'anonymat, Kinshasa, octobre 2009.

## Encadré 10 : Les Assistants Parlementaires dénoncent le détournement de leurs salaires par les Députés et Sénateurs dont ils gèrent les cabinets

Les assistants et collaborateurs directs des élus au Sénat et à l'Assemblée Nationale boudent et dénoncent le flou entretenu autour des émoluments officiels leur dus, ce qui les a amenés à s'en plaindre auprès des présidents des deux Chambres du Parlement afin de rentrer dans leurs droits. Il y a des choses qui se passent au Palais du peuple que bon nombre de gens ne savent pas tel le comportement antipatriotique et inhumain de certains honorables élus du peuple. Des murmures au départ, cela prend la forme à ce jour de contestations. Il suffit de faire un tour au Palais du peuple pour entendre des assistants Parlementaires exprimer leur ras-le-bol face au traitement dont ils sont l'objet de la part des Députés et Sénateurs.

Des déclarations recueillies par-ci par-là auprès des assistants Parlementaires, on retient que leurs salaires de l'ordre de CDF 250 000 libérés mensuellement par le trésor public, ne le sont pas entièrement accordés par certains honorables. « Sur les CDF 250 000, mon Député ne me remet que CDF 75 000 soutenant que je ne suis pas le seul agent à son service », déclare un assistant Parlementaire.

Un autre dit que son Député lui a déjà donné la clef de répartition de cet argent. « CDF 100 000 sont à moi, CDF 75 000 à remettre à son chauffeur et 75 000 autres francs à une de ses belles-sœurs étudiantes à l'Université ». Un autre assistant qui perçoit comme le précédent, CDF 100 000, note que le reste est reparti à raison de CDF 50 000 pour le domestique de l'honorable, CDF 75 000 pour le chauffeur de l'honorable et CDF 25 000 pour le carburant de l'honorable.

Un autre assistant Parlementaire d'un Sénateur soutient qu'aussitôt qu'il retire le salaire à la Banque, il a la charge de respecter la clef de répartition définie par l'honorable. « Je garde CDF 100 000 pour moi, et remet CDF 75 000 au chauffeur et CDF 75 000 à la grande-sœur de l'honorable ».

Un autre assistant Parlementaire qui a moins de chance que les autres se partage CDF 100 000 avec un co-assistant, et le reste, soit CDF 150 000, est remis à l'épouse de l'honorable. Un autre assistant d'un Sénateur reconnaît le mauvais traitement qu'endurent certains de ses collègues concernant leurs salaires, mais s'estiment heureux d'être parmi les rares à faire l'exception. « L'honorable Sénateur m'a laissé tout mon argent que je retire des fois à la banque, des fois sur place dans nos services du Sénat. Tout ce qu'il me demande à propos, c'est de s'assurer si nous avons été payés ; des fois, il me fait même quelques primes de transports en plus de mes CDF 250 000, surtout quand nous avons beaucoup travaillé ». Les explications du genre, on en a de toutes sortes. Il suffit d'approcher les assistants Parlementaires ou les porteurs de mallettes des honorables qui en font office pour apprendre beaucoup de choses sur le sort réservé à leurs salaires par les honorables Députés et Sénateurs, pourtant régulièrement payés par le trésor public.

Un Député qui a requis l'anonymat justifie ce comportement par le fait que les assistants Parlementaires relèvent du mandat des Députés et Sénateurs qui sont leurs employeurs. C'est à eux seuls de disposer de cet argent, et d'apprécier la répartition. Ce qui n'est pas normal dès

lors que le trésor public débloque le salaire désormais reconnu pour un seul agent au service du Député ou Sénateur bien identifié par l'administration de l'Assemblée Nationale et du Sénat, et non pour toutes les personnes à leur service, y compris les belles-sœurs, les grandes sœurs et les épouses. Cela s'appelle tout simplement un détournement que les honorables sont appelés à corriger rapidement. Il est surprenant que les petits salaires des assistants Parlementaires soient ainsi considérés par les honorables comme étant beaucoup pour eux et susceptibles d'être morcelés, alors qu'ils sont trop exigeants auprès de l'Etat à qui ils exigent des gros émoluments, des grosses primes de travail et des grosses enveloppes des vacances Parlementaires.

Evariste Boshab et Léon Kengo wa Dondo, respectivement président de l'Assemblée Nationale et du Sénat, auprès de qui les Assistants Parlementaires tiennent à s'adresser, doivent interpellier les honorables Députés et Sénateurs sur les salaires de leurs assistants Parlementaires qui ne sont pas libérés par le trésor public pour subir des détournements de leur part. Eux qui ont la charge du contrôle de la gestion de l'Exécutif et des entreprises, comment peuvent-ils justifier ce genre de comportement égoïste en leur sein ? A Boshab et Kengo de remettre la crédibilité au sein de leur institution.

**SOURCE :**

journal La République du 25 septembre 2009, <http://www.digitalcongo.net/article/61331>

Dans le but de procéder au renforcement des capacités des assistants Parlementaires, le Sénat en collaboration avec l'Université de Liège a organisé un séminaire du 10 au 12 avril 2008.<sup>378</sup> L'objectif fixé par ce séminaire était de les aider à s'imprégner du rôle, de l'éthique, des obligations et des droits qui caractérisent leur fonction. Il fut largement apprécié par les assistants Parlementaires qui ont compris qu'ils jouaient aux côtés des Parlementaires un rôle d'expert polyvalent – archiviste, documentaliste, conseiller politique – et non de simple « *porteurs de mal-lettres* » des honorables Députés et Sénateurs.<sup>379</sup> Le second séminaire organisé par l'Association des Parlementaires européens pour l'Afrique (Awepa) du 23 au 24 septembre 2009 sur « l'apport des assistants Parlementaires dans la conception et l'élaboration des lois » a été également d'un grand apport pour les Assistants Parlementaires.<sup>380</sup> L'objectif fondamental poursuivi par l'Awepa était d'exposer au bénéficiaire du séminaire le rôle d'accompagnement des assistants Parlementaires en matière de processus d'élaboration des lois tant au niveau des projets que des propositions des lois. A l'issue du séminaire, les assistants Parlementaires se sont sentis aptes à apporter leur contribution au processus législatif.<sup>381</sup> Le budget du Sénat prévoit un « fonds spécial de recherche » qui n'est cependant pas alimenté par le Gouvernement.<sup>382</sup>

Chacune des Chambres du Parlement possède une administration propre qui est d'un grand secours pour les Parlementaires dans l'accomplissement de leur travail. Cette adminis-

<sup>378</sup> Le Sénat, Magazine de communication institutionnelle de la Chambre Haute du Parlement Congolais, numéro 2, sept. 2008.

<sup>379</sup> Entretien avec Anthony Yenga Atoloba, Assistant Parlementaire du Sénateur Valentin Senga, le 17 novembre 2009.

<sup>380</sup> 150 participants ont pris part à ces travaux dont 70 assistants des députés et 80 assistants parlementaires des sénateurs.

<sup>381</sup> Entretien avec Anthony Yenga Atoloba, assistant parlementaire du Sénateur Valentin Senga, le 17 novembre 2009.

<sup>382</sup> Entretien avec Philippe Mwala, Conseiller Juridique auprès du Questeur du Sénat, 5 octobre 2008.

tration comprend les services administratifs proprement dits et les services techniques.<sup>383</sup> Les services administratifs de l'Assemblée Nationale ou du Sénat dénommés « Questure » sont chargés de l'exécution de toutes les tâches administratives nécessaires au bon déroulement des travaux Parlementaires, notamment de la logistique et de la gestion administrative et financière de l'Assemblée Nationale ou du Sénat.<sup>384</sup> Quant aux services techniques, ils assistent l'Assemblée Nationale ou le Sénat dans l'accomplissement des travaux Parlementaires. Ils comprennent les services législatifs ou greffe et le bureau d'études.<sup>385</sup> Ce dernier, outre le fait qu'il soit un service de recherche, joue essentiellement le rôle de conseil. A ce titre, il est chargé d'analyser et d'évaluer les initiatives législatives et propose au Président de la Chambre la recevabilité des propositions de loi.<sup>386</sup> Il donne des avis sur des questions qui lui sont soumises soit par le Bureau de la Chambre<sup>387</sup> soit par les Parlementaires à travers le Bureau de leurs chambres respectives ou les bureaux des commissions permanentes auxquelles ils appartiennent.<sup>388</sup> Les Conseillers du bureau d'études peuvent intervenir et donner leur opinion au cours de l'examen d'un texte de loi en commission permanente. A la clôture des travaux en Commission, ils sont chargés de rédiger le rapport des débats avant de le déposer au bureau de la Commission.<sup>389</sup>

Certains Parlementaires recourent au service des Conseillers du Bureau d'étude pour se faire assister dans la rédaction des propositions de lois. Il en a été le cas pour le Député Jean Bamanisa qui a fait recours à deux Conseillers principaux de l'Assemblée Nationale<sup>390</sup> pour la rédaction de la proposition de loi portant dispositions générales d'orientation agricole en RDC.<sup>391</sup> D'autres par contre, à la recherche de confidentialité dans leurs travaux ou d'une expertise particulière dans une matière donnée, préfèrent faire recours soit à leur propre bureau d'étude soit encore au service de bureaux d'études privés.<sup>392</sup> Compte tenu du volume de travail auquel le bureau d'étude doit faire face, celui – ci s'est de plus en plus désengagé de la mission d'assister les Parlementaires dans l'élaboration des propositions de loi, mission qu'il pense être désormais dévolue aux Assistants Parlementaires. Ces derniers n'entretiennent pas à proprement parler de relation de collaboration formelle avec le bureau d'étude, même si les deux entités ont parfois collaboré de façon ponctuelle, par exemple à la finalisation d'un rapport de commission ou à l'harmonisation des points de vue.<sup>393</sup>

---

<sup>383</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 210 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 248.

<sup>384</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, articles 213 et 214 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 251 et 252.

<sup>385</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, articles 216 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 253.

<sup>386</sup> Entretien avec Mukendi Kabambi, Conseiller au Bureau d'études, Assemblée nationale, le 20 février 2009.

<sup>387</sup> Telle sur la loi budgétaire.

<sup>388</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 219 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 255.

<sup>389</sup> Entretien avec Madame Béatrice Tabalo Maakabi Kayelia, Conseillère Coordinatrice a.i. du Bureau d'Etudes de l'Assemblée Nationale, le 24 Novembre 2009.

<sup>390</sup> Il s'agit de Monsieur Philibert Kanika Sumbay et de Monsieur Denis Wathum Jacan Wadambe.

<sup>391</sup> Voir le site du député Jean Bamanisa : <http://bamanisajeun.unblog.fr/mon-projet-loi-agricole/> (consulté le 15 octobre 2009).

<sup>392</sup> Entretien avec Gilbert Kiakwama Kia Kiziki, député national, le 24 octobre 2008.

<sup>393</sup> Entretien avec Mme Béatrice Tabalo Maakabi Kayelia, Conseillère Coordinatrice a.i. du Bureau d'études de l'Assemblée nationale, le 24 novembre 2009.

## Encadré 11 : Avis et considération sur la question orale avec débat à adresser par l'Honorable Jean Nengbangba Tshingbangba au Ministre d'Etat en charge de l'Intérieur, sécurité et décentralisation

### I. Etat de la question

En vertu des dispositions des articles 138, alinéa 1er point 1 de la Constitution et 148 du Règlement intérieur du Sénat, l'Honorable Jean Nengbangba Tshingbangba a pris l'initiative d'adresser une question orale avec débat au Ministre d'Etat en charge de l'Intérieur, sécurité et décentralisation. Par lettre du 29 avril 2008, il en a transmis le texte à monsieur le Président du Sénat.

L'auteur de la question orale avec débat voudrait apprendre du Ministre ayant les attributions des affaires intérieures, la sécurité du territoire et la décentralisation les mesures prises par le Gouvernement pour mettre un terme à l'insécurité que provoque le phénomène Mbororo. La présence de ces éleveurs est, selon l'auteur, à la base de plusieurs maux qui rongent le milieu de leur établissement, à savoir :

- Les affrontements armés avec les populations locales ;
- Le surpâturage et des graves menaces de la sécurité alimentaire ;
- La résurgence de la trypanosomiase et les autres maladies jadis maîtrisées, le coût élevé des produits de première nécessité, l'imminence de propagation de maladies sexuellement transmissibles et le VIH/SIDA.

### II. Observations

#### II. 1. Remarques sur la forme

L'Honorable s'est conformé au prescrit de l'article 153, alinéa 1er du Règlement intérieur du Sénat qui exige de l'auteur d'une question orale avec débat, la rédaction d'un texte sommaire, concis et lisible. Les interrogations du Sénateur susnommé devant le laxisme du gouvernement sur le phénomène Mbororo font l'objet d'un triple questionnement clairement libellé avec clarté et précision.

#### II.2. Remarques sur le fond

L'auteur de la question orale a pris le fondement juridique de son initiative dans la Constitution du 18 février 2006, spécialement son article 138 qui énumère les moyens d'informations et de contrôle de l'Assemblée Nationale ou du Sénat sur le Gouvernement, les entreprises, les établissements et les services publics. En effet, la même Constitution dispose en son article 91 que le Gouvernement définit, en concertation avec le Président de la République, la politique de la nation et en assure la responsabilité. C'est pourquoi le Président de la République étant politiquement irresponsable, c'est le Gouvernement qui répond de la conduite des affaires du Pays. A cet égard la question orale avec débat du Sénateur est adressée à la personne habilitée par ses fonctions à y donner la réponse

### III. Conclusions

L'initiative de la question orale est conforme à la procédure prescrite par le Règlement intérieur du Sénat et porte sur une matière qui rentre dans l'attribution du Gouvernement, à savoir la défense et la sécurité du territoire.

Il appert cependant que la question orale du Sénateur Nengbangba est parvenue au bureau du Sénat à la même date où une commission d'enquête Parlementaire instituée par l'Assemblée Nationale sur la situation d'insécurité créée par les éleveurs nord africains dénommé Mbororo dans les districts de Bas – Uélé et du Haut – Uélé dans la Province orientale rendait le rapport de ses conclusions. Aussi, sauf adjonction d'éléments nouveaux qui modifient le relief de ces incidences du phénomène Mbororo et le laxisme du Gouvernement épinglés par la commission d'enquête Parlementaire de l'Assemblée Nationale, une question orale avec débat sur le même objet ne semble pas revêtir quelques opportunités pour le moment.

**SOURCE :**

Bureau d'études du Sénat de la RDC.

Les deux Chambres du Parlement congolais ont bénéficié de plusieurs formations sur la fonction législative et les techniques de contrôle Parlementaire, à l'initiative des agences de coopération bilatérale, des organismes intergouvernementaux, des fondations privées et des ONG nationales et internationales. Parmi les organismes qui ont participé aux sessions de renforcement des capacités des Parlementaires figurent le PNUD, l'Union européenne, l'Université de Liège, la Chambre des Représentants de la Belgique, l'Association des Parlementaires européens pour l'Afrique (AWEPA), la Ligue nationale pour des élections libres et transparentes (LINELIT), le Conseil national des ONG de développement (CNOGD), National Democratic Institute for International Affairs (NDI), Electoral Institute of Southern Africa (EISA) et la Fondation Konrad Adenauer (FKA).<sup>394</sup>

### c. La fonction législative du Parlement

L'Assemblée Nationale exerce le pouvoir législatif concurremment avec le Sénat. Conformément à l'article 100 de la Constitution, les deux chambres jouissent de la fonction législative en ce sens qu'elles votent les lois.<sup>395</sup> La fonction de contrôle leur est également assignée. Elle s'exerce sur le Gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et les services publics.<sup>396</sup> A cela s'ajoute la fonction budgétaire et financière qui fait de l'Assemblée Nationale et du Sénat l'autorité budgétaire habilitée à voter le budget et à créer l'impôt.<sup>397</sup> Outre ces prérogatives traditionnelles, l'Assemblée Nationale et le Sénat sont compétents pour délibérer sur toutes les matières relevant des pouvoirs et attributions leur conférés par l'article 8 de leur Règlement Intérieur respectif. L'Assemblée Nationale et le Sénat jouissent respectivement de l'autonomie administrative et financière et disposent d'une dotation propre.

---

<sup>394</sup> Entretien avec Joël Bobele Boponde, chef de division du Service des comptes-rendus analytiques du Sénat, le 29 juillet 2008 et avec Léon Engulu, Sénateur, le 26 octobre 2008 ; voir aussi site du Ministère des Relations avec le Parlement, « *Séminaire Parlementaire* », [http://www.mirepa-rdc.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=106&Itemid=86](http://www.mirepa-rdc.info/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=86) (consulté le 20 mai 2010).

<sup>395</sup> Constitution, article 100, al. 1er.

<sup>396</sup> Constitution, article 100, al. 2.

<sup>397</sup> Constitution, articles 126 et 127.

## Calendrier Parlementaire

Tableau 13 : Sessions tenues par l'Assemblée Nationale : Première législature de la IIIème République

N°	NATURE DE LA SESSION	NOMBRE DE SEANCES PLENIERES
1.	Session extraordinaire de Septembre 2006	13
2.	Session extraordinaire de Janvier 2006	7
3.	Session ordinaire de Mars 2007	19
4.	Session extraordinaire de juin 2007	10
5.	Session ordinaire de Septembre 2007	37
6.	Session extraordinaire de Décembre 2007	13
7.	Session ordinaire de mars 2008	35
8.	Session extraordinaire de juin 2008	7
9.	Session ordinaire de Septembre 2008	20
10.	Session extraordinaire de Décembre 2008	12
11.	Session ordinaire de mars 2009	26
12.	Session ordinaire de septembre 2009	32
13.	Session extraordinaire de Janvier 2010	16
14.	Session de Mars 2010	Information non disponible

Source : Assemblée nationale, Direction des séances, comptes-rendus analytiques et annales Parlementaires, *Travaux Parlementaires: production législative et contrôle Parlementaire réalisés du 22 sept au 14 janu 2009*, février 2009, p. 4 ; Entretien avec Maître Kahozi, Conseiller juridique du Rapporteur de l'Assemblée nationale, le 5 juin 2010.

L'Assemblée Nationale et le Sénat tiennent de plein droit, chaque année, deux sessions ordinaires de trois mois chacune. La première s'ouvre le 15 mars et se clôture le 15 juin tandis que la seconde s'ouvre le 15 septembre et se clôture le 15 décembre. Le projet de calendrier de la session ordinaire est établi au niveau de l'Assemblée Nationale par la Conférence des Présidents sur proposition du Gouvernement ou des membres qui la composent, à savoir : les membres du Bureau de l'Assemblée Nationale, les Présidents des commissions, le Président du Comité des sages, les Présidents des Groupes Parlementaires. Une fois établi, le projet de calendrier est soumis à la plénière pour adoption.<sup>398</sup> L'ordre du jour des séances plénières, quant à lui, est proposé par le Bureau de la Chambre ; la plénière procède à son adoption. Outre les sessions ordinaires, chaque Chambre du Parlement peut tenir des sessions extraordinaires sur convocation de son Président sur un ordre du jour déterminé, à la demande soit, de son Bureau, soit de la moitié de ses membres, soit du Président de la République, soit du Gouvernement. Le nombre des

<sup>398</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 51.

sessions extraordinaires tenues au 15 juin 2010 est de 7 pour l'Assemblée Nationale et 6 pour le Sénat. La clôture d'une session extraordinaire intervient dès que la Chambre a épuisé l'ordre du jour pour lequel elle a été convoquée et, au plus tard, trente jours à compter de la date du début de la session.<sup>399</sup>

*Tableau 14 : Sessions tenues par le Sénat depuis son installation et nombre de séances pour chaque session*

N°	NATURE DE LA SESSION	SEANCES PLENIERES
1.	Session extraordinaire de février 2007	14
2.	Session ordinaire de Mars 2007	8
3.	Session extraordinaire de Juin 2007	11
4.	Session ordinaire de Septembre 2007	23
5.	Session extraordinaire de Décembre 2007	13
6.	Session ordinaire de mars 2008	29
7.	Session extraordinaire de juin 2008	Information non disponible
8.	Session ordinaire de Septembre 2008	Information non disponible
9.	Session extraordinaire de Décembre 2008	Information non disponible
10.	Session ordinaire de Mars 2009	Information non disponible
11.	Session ordinaire de septembre 2009	Information non disponible
12.	Session extraordinaire de Janvier 2010	Information non disponible
13.	Session de Mars 2010	31

Sources : Magazine Institutionnel du Ministère des Relations avec le Parlement, n°01 septembre 2008, p.36 ; Sénat, Direction des séances, comptes rendus analytiques et annales parlementaires, Bureau Chancellerie.

## **Le processus législatif**

La Constitution du 18 février 2006 traite entre autres des questions relatives à l'initiative des lois (article 130), aux lois organiques (article 124), aux lois financières (article 126 à 127) et à la navette Parlementaire (article 135). Au terme de l'article 130 de la Constitution, l'initiative de loi appartient concurremment au Gouvernement, à chaque Député et à chaque Sénateur. Lorsque l'initiative de la loi émane d'un Député ou d'un Sénateur, elle est dénommée « proposition de loi », tandis que celle qui émane du Gouvernement se dénomme « projet de loi ». <sup>400</sup> Les projets de loi adoptés par le Gouvernement en Conseil des ministres sont déposés sur le Bureau de l'Assemblée Nationale ou du Sénat. <sup>401</sup> La plénière décidera de la recevabilité du projet de loi. S'agissant du projet de loi de finances de l'année, ce dernier est déposé prioritairement sur le

<sup>399</sup> Constitution, article 116.

<sup>400</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 122 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 112.

<sup>401</sup> Constitution, article 130, al. 2.

Bureau de l'Assemblée Nationale par le Gouvernement au plus tard le quinze septembre de chaque année.<sup>402</sup> Quant aux propositions de lois, elles sont déposées au Bureau de l'Assemblée Nationale ou du Sénat par le Député ou le Sénateur auteur de la proposition de loi. Le Bureau de la Chambre procédera à sa transmission auprès du bureau d'étude pour avis et considération technique – le fond et la forme du texte seront alors examinés.<sup>403</sup> Une fois que la proposition de loi est renvoyée au Bureau de la Chambre après avoir obtenu l'avis favorable du bureau d'étude, la Conférence des Présidents décidera de la recevabilité du texte. La proposition de loi sera alors notifiée pour information au Gouvernement avant délibération et adoption.<sup>404</sup>

Le gouvernement est appelé à adresser, dans les quinze jours suivant leur transmission, ses observations éventuelles au Bureau de l'une ou l'autre Chambre. Passé ce délai, ces propositions de loi sont mises en délibération.<sup>405</sup> Il faut dire que l'avis du Gouvernement influence de façon décisive le sort de la proposition de loi. Le Gouvernement peut juger de l'opportunité de la proposition de loi par rapport à son programme d'action et même décider de ne pas accorder son avis favorable pour cause que la matière abordée par la proposition de loi fait déjà l'objet d'un avant-projet de loi.<sup>406</sup> Il est également appelé à vérifier si la matière abordée dans la proposition de loi n'est pas du domaine réglementaire.<sup>407</sup> La pratique démontre cependant que le gouvernement adresse rarement ses observations sur les propositions de loi déposées par les Députés et Sénateurs, une situation due, d'après certains observateurs, à la brièveté du délai dont le gouvernement dispose pour commenter les textes.<sup>408</sup> Quelles qu'en soient les raisons, le silence du gouvernement prive les propositions de loi du bénéfice de l'expertise de l'exécutif. Le gouvernement préfère parfois substituer son projet de loi à une proposition de loi qui lui est soumise pour observations. C'est ce qu'il a fait lorsqu'il a soumis un projet de loi sur les hydrocarbures après avoir reçu du Sénat une proposition de loi portant sur la même matière.<sup>409</sup> En revanche, le gouvernement n'a pas encore envoyé à l'une des deux Chambres durant cette première législature un avis défavorable au sujet d'une proposition de loi lui présentée.<sup>410</sup>

Le Parlement issu des élections de 2006 a été particulièrement prolifique sur le plan de la production législative. Dans certaines matières, le nombre des propositions des lois initiées par les Parlementaires a parfois été supérieur à celui des projets de loi d'origine gouvernementale, même si ces derniers ont été mis au vote de préférence aux premières. Durant l'exercice Parlementaire 2007/08, par exemple, le Bureau de Chancellerie de l'Assemblée

---

<sup>402</sup> Constitution, article 126, al. 3 ; Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 143, al.3.

<sup>403</sup> Cette façon de procéder a l'avantage de permettre à la Chambre saisie du texte de prendre connaissance des observations du bureau d'étude et de demander à l'initiateur du texte de le réaménager, le cas échéant, avant sa transmission au gouvernement.

<sup>404</sup> Entretien avec Marcellin Daniel Makitu Keba, Conseiller au Bureau d'Etudes du Sénat, le 23 novembre 2009.

<sup>405</sup> Constitution, article 130, al. 3.

<sup>406</sup> Entretien avec Marcellin Daniel Makitu Keba.

<sup>407</sup> Intervention de Madame Isabelle Kanyeba, membre du bureau d'étude du Sénat à l'atelier de validation de ce rapport, CEPAS, Kinshasa, 7 août 2010.

<sup>408</sup> Entretien avec Mme Tabalo Maakabi-Kayelia Béatrice, Conseillère Coordinatrice a.i. du Bureau d'Etudes de l'Assemblée Nationale, le 24 novembre 2009.

<sup>409</sup> Entretien avec Marcellin Daniel Makitu Keba.

<sup>410</sup> Entretiens avec Mme Tabalo Maakabi-Kayelia Béatrice et avec Marcellin Daniel Makitu Keba.

Nationale a enregistré 38 projets de lois dont 23 ont été adoptés<sup>411</sup> et 56 propositions de lois dont 5 ont été adoptées.<sup>412</sup> Le nombre élevé de propositions de lois enregistrées au Bureau de Chancellerie découlerait du niveau intellectuel élevé des Députés qui composent la 1ère législature de l'Assemblée Nationale de la IIIème République, de leur détermination à poser les bases juridiques nécessaires au développement du pays ainsi qu'au fait que le législateur congolais n'a point instauré de restriction à l'initiative Parlementaire portant sur l'irrecevabilité financière.<sup>413</sup> Quant au nombre élevé de projets de loi adoptés, il s'expliquerait par le fait que l'Assemblée Nationale privilégie l'adoption des textes considérés comme urgents et importants par le Gouvernement pour l'exécution de son programme d'action.<sup>414</sup> 12 des 30 lois promulguées (soit 40 %) présenteraient un contenu particulièrement important.<sup>415</sup>

### *Procédure d'adoption*

Après la présentation d'un résumé du texte par l'auteur du projet ou de la proposition de loi sous examen soit directement en plénière de la première Chambre saisie, soit au sein de la Commission saisie du texte par la plénière, un débat général est engagé. Celui-ci se clôture soit par la recevabilité du texte proposé suivi de son examen article par article et de son adoption en plénière, soit par son envoi à la Commission, ou soit encore par sa non adoption par la plénière.<sup>416</sup> Quoique cela soit très rarement arrivé, des projets de loi soumis par le gouvernement ont été rejetés au Parlement. C'était le cas le 3 avril 2009 lorsque le Sénat a rejeté, après son adoption à l'Assemblée nationale, le projet de loi portant amnistie pour faits de guerre et insurrectionnels initié par le gouvernement à la suite d'une recommandation de la Conférence sur la paix et le développement des provinces du Nord Kivu et du Sud Kivu tenue à Goma (Nord Kivu)

---

<sup>411</sup> Assemblée Nationale, Direction des séances, Comptes Rendus Analytiques et Annales Parlementaires, Bureau Chancellerie, *Livre Bleu*. Cf. Annexes 1 et 2 pour d'amples détails.

<sup>412</sup> Assemblée Nationale, « *Draft de Travaux Parlementaires : Production législative et contrôle parlementaire* » réalisés du 22 septembre 2006 au 14 janvier 2009 », février 2009, pp.5-10. Nous n'avons pas pu accéder aux données du Sénat quant aux projets et propositions de lois introduits et votés.

<sup>413</sup> Au Sénégal, par exemple, l'article 82 de la constitution interdit aux députés de déposer des propositions et amendements dont l'adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices. Voir AfriMAP, *Sénégal : le secteur de la justice et l'état de droit*, 2008, p.48.

<sup>414</sup> Entretien avec Madame Tabalo Maakabi-Kayelia Béatrice, Conseillère Coordinatrice a.i. du Bureau d'Etudes de l'Assemblée Nationale, le 24 Novembre 2009.

<sup>415</sup> A la date du 30 mars 2010, il s'agit des lois ci-après : Loi n°07-002 du 7 juillet 2007 contenant le Budget de l'Etat pour l'Exercice 2007 ; Loi n°07/008 du 4 Décembre 2007 portant statut de l'Opposition politique ; Loi n°07/009 du 31 décembre 2007 portant budget de l'Etat pour l'exercice 2008 ; Loi n°08/005 du 10 Juin 2008 portant financement public des Partis Politiques ; Loi n°08/012 du 31 Juillet 2008 portant Principes Fondamentaux relatifs à la Libre Administration des Provinces ; Loi organique n°08/013 du 5 Août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature ; Loi Organique n°08/015 du 7 Octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province ; Loi Organique n°08/016 du 7 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces ; Loi n°08/017 du 31 Décembre 2008 portant Budget de l'Etat pour l'exercice 2009 ; Loi portant budget de l'Etat pour l'exercice 2009 ; Loi portant budget de l'Etat pour l'exercice 2010 ; Loi n°10/002 du 11 février 2010 autorisant l'adhésion de la RDC au traité du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique.

<sup>416</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 129 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 122, al. 3.

en janvier 2008 . La raison qui a milité pour son rejet était son caractère « *sélectif* » étant donné qu'il ne prenait en compte que deux provinces. Les Sénateurs ont plutôt émis le souhait de voter une loi qui accorderait l'amnistie à l'ensemble des personnes concernées par les mêmes faits à travers le pays.<sup>417</sup>

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de loi organique, sont votées et modifiées à la majorité absolue des membres composant chaque Chambre.<sup>418</sup> Une Chambre saisie d'un texte déjà voté par l'autre Chambre ne délibère que sur le texte qui lui est transmis.<sup>419</sup> Le but poursuivi par l'examen successif de tout projet ou de toute proposition de loi par les deux Chambres est l'adoption d'un texte identique.<sup>420</sup> Cette « navette parlementaire »<sup>421</sup> se justifie par la nécessité de concilier tous les intérêts en présence et par le souci de la qualité du travail produit.<sup>422</sup> Pour parer à certains désaccords entre les chambres qui entraîneraient un blocage à l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi, la constitution a prévu la création d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.<sup>423</sup> La commission mixte paritaire est constituée de Députés et de Sénateurs désignés par les Présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale. Le nombre de ses membres varie en fonction de la matière sous examen. Bien qu'elle soit qualifiée de paritaire, sa composition en pratique ne l'est pas étant donné que l'Assemblée Nationale a pris l'habitude d'y faire siéger un nombre plus élevé de membres que le Sénat.<sup>424</sup> Le texte élaboré par ladite Commission sera soumis pour adoption aux deux Chambres. Si la Commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte unique ou si ce texte n'est pas approuvé par les deux Chambres, l'Assemblée Nationale statuera définitivement. Elle pourra alors reprendre soit le texte élaboré par la Commission mixte paritaire, soit le dernier texte voté par elle, modifié, le cas échéant, par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.<sup>425</sup> Ce cas de figure s'est produit récemment lors de

---

<sup>417</sup> Déclaration du Sénateur Lunda Bululu recueillie par le journal *Le Potentiel*, n°4602 du vendredi 3 avril 2009.

<sup>418</sup> Constitution, article 124 ; Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 142 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 136.

<sup>419</sup> Constitution, article 132, al. 3 ; Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 142(2) ; Sénat, Règlement Intérieur, article 121.

<sup>420</sup> Constitution, article 135, al. 1 ; Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 134, al. 1er ; Sénat, Règlement Intérieur, article 128, al. 1er.

<sup>421</sup> Assemblée Nationale et Sénat, *Vade-mecum du Parlementaire*, Ed. du Parlement de la RDC, Novembre 2006, p.56.

<sup>422</sup> Constitution, article 135, al. 2.

<sup>423</sup> Entretien avec M. Gilbert Kasongo Kabambi, Directeur des Commissions au Sénat, le 23 Novembre 2009.

<sup>424</sup> Constitution, article 135 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 128, al. 5.

<sup>425</sup> Concernant les organes, l'Assemblée nationale maintient un seul organe, à savoir le Bureau avec 7 membres, tandis que le Sénat soutient deux organes : l'assemblée nationale (26 membres) ainsi que le Bureau (9 membres). Le Sénat maintient la présence de la Société civile au regard de la lutte qu'elle n'a cessé de mener pour la démocratie tandis que l'Assemblée nationale relève l'inopportunité de l'incorporer étant donné le fait qu'elle est à ce jour reprise dans les principaux regroupements politiques. A propos de l'installation de la CENI, l'Assemblée nationale pense qu'il n'est pas nécessaire de fixer un délai butoir pour son installation, le Sénat soutient le contraire : elle devrait être installée trois mois après la promulgation de la loi. Pour ce qui est de la présentation des membres de la CENI devant les deux chambres, l'Assemblée nationale pense qu'elle est purement protocolaire et qu'il est suffisant de l'entériner uniquement à son niveau. Le Sénat, quant à lui, estime que les membres de la CENI doivent être présentés devant les deux Chambre. Cf. Radio Okapi, « *L'Assemblée nationale adopte enfin la loi organique de la Ceni* », 8 mai 2010, (consulté le 10 Mai 2010), <http://radiookapi.net/actualite/2010/05/08/lassemblee-nationale-adopte-enfin-la-loi-organique-de-la-ceni/> ; Voir aussi Etinga Stéphane, « Le Sénat adopte le rapport de la commission mixte paritaire », quotidien *Le Potentiel*, jeudi 13 mai 2010.

l'adoption du projet de loi organique portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante (CENI). En effet, des divergences de vue ont persisté au sein de la Commission mixte notamment quant aux organes de la CENI, au nombre des membres y siégeant, à la présence de la société civile dans la CENI, au délai de son installation et à la présentation de ces membres devant le Parlement. C'est finalement le texte de l'Assemblée Nationale qui fut adopté.<sup>426</sup>

Au bout de la procédure législative, le texte de loi est transmis dans les six jours de son adoption au Président de la République pour sa promulgation. Le Premier Ministre en reçoit ampliation.<sup>427</sup> Au cours de la session ordinaire de mars 2008, 12 textes de lois ont été adoptés par les deux chambres et transmis au Président de la République pour promulgation.<sup>428</sup> A la clôture de la session ordinaire de septembre 2009, le Sénat a envoyé au Chef de l'Etat pour promulgation 6 textes de loi<sup>429</sup> tandis que l'Assemblée Nationale lui en a transmis 9 lors de la clôture de la session extraordinaire de janvier 2010.<sup>430</sup>

Le Président de la République peut demander à l'Assemblée Nationale ou au Sénat une nouvelle délibération de la loi ou de certaines de ses dispositions dans un délai de quinze jours de la transmission. C'était non seulement le cas de la loi budgétaire pour l'année 2010 renvoyée à l'examen du Parlement en janvier 2010 mais également de l'article 55, alinéa 2 de la loi sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC).<sup>431</sup> Cette nouvelle délibération ne peut être refusée par le Parlement.<sup>432</sup> Aussi, le texte soumis à une seconde délibération sera-t-il adopté par l'Assemblée Nationale et le Sénat soit sous la forme initiale, soit après modification à la majorité absolue des membres qui les composent.<sup>433</sup> Dans les quinze jours de sa transmission, le Président de la République promulgue la loi. A défaut du respect des délais constitutionnels, la promulgation est de droit.<sup>434</sup> En pratique, le Président de la République ne respecte pas toujours les délais constitutionnels. Certaines lois ont été promulguées par lui en dehors des délais.<sup>435</sup> Il en est ainsi de la loi portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature qui fut transmise au Président de la République le 7 juillet 2008 et promulguée

---

<sup>426</sup> Constitution, article 136.

<sup>427</sup> *L'Interface Exécutif-Législatif*, Magazine Institutionnel du Ministère des Relations avec le Parlement, n°01, septembre 2008, p.18.

<sup>428</sup> Allocution de l'Honorable Président du Sénat à l'occasion de la clôture de la session ordinaire de septembre 2009 in « Le Sénat », Magazine de communication institutionnelle de la Chambre Haute du Parlement Congolais, numéro 4-5, mai 2010, p.77.

<sup>429</sup> Cf. Rich Ngapi, « RDC : Clôture de la session extraordinaire convoquée le 15 janvier dernier à l'Assemblée nationale », in *KongoTimes*, 14 février 2010, (consulté le 15 mai 2010), <http://afrique.kongotimes.info/rdc/parlement/assemblee-nationale/evariste-boshab-exige-des-elus-un-patriotisme-sans-faille.html>.

<sup>430</sup> L'Assemblée nationale aura à l'examiner durant la session ordinaire de Mars 2010 en cours.

<sup>431</sup> Constitution, article 137, al. 1er.

<sup>432</sup> Constitution, article 137, al. 2.

<sup>433</sup> Constitution, art. 140 ; Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 138, al.2 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 129, al.2.

<sup>434</sup> Entretien avec Patrick Banza, Secrétaire des Séances des plénières à l'Assemblée Nationale, Direction des Séances, Comptes rendu- analytiques et Annales Parlementaires, Bureau des Procès Verbaux, le 23 Novembre 2009.

<sup>435</sup> Assemblée Nationale, *Bilan des Travaux Parlementaires du 22 septembre 2006 au 15 décembre 2008*, Palais du Peuple, décembre 2008, p.8.

le 5 août 2008. La loi organique portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les Provinces a connu le même sort. Transmise le 14 juillet au Président de la République, elle fut promulguée en dehors des délais légaux, soit le 7 octobre 2008.<sup>436</sup>

La Constitution a accordé au Président de la République, au Premier Ministre, au Président de l'Assemblée Nationale, au Président du Sénat ou à un nombre de Députés ou de Sénateurs au moins égal au dixième des membres de chacune des Chambres le droit de saisir la Cour Suprême de Justice, en attendant l'installation de la Cour constitutionnelle, dans des délais bien précis pour faire déclarer une loi à promulguer non conforme à la Constitution. Dès lors, la loi ne pourra être promulguée que si elle a été déclarée conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle qui se prononcera dans les trente jours de sa saisine.<sup>437</sup> Ce cas de figure ne s'est pas encore produit au cours de cette première législature de la IIIème République. La loi dûment promulguée est revêtue du sceau de l'Etat et publiée au Journal officiel.<sup>438</sup> Elle entre en vigueur trente jours après sa publication au journal officiel à moins qu'elle n'en dispose autrement. Le Gouvernement est chargé d'en assurer sa diffusion en français et dans chacune des quatre langues nationales dans le délai de soixante jours à dater de la promulgation.<sup>439</sup> Malheureusement, l'obligation de diffuser les textes dans les quatre langues nationales n'est pas respectée par le Gouvernement, exceptées pour la loi électorale et la Constitution du 18 février 2006. Ce manquement condamne plusieurs citoyens comprenant difficilement ou pas du tout le français à demeurer sous informés des lois promulguées par le Président de la République et de surcroît limite sérieusement leur participation citoyenne.

Le bilan à mi-parcours de la 1ère Législature de la IIIème République sur le plan de la production législative est loin d'être négligeable et cela sur le plan tant quantitatif que qualitatif. Cependant, beaucoup reste à faire, notamment pour combler le retard dans l'adoption des textes d'application des lois organiques et des lois ordinaires.<sup>440</sup> La plupart des lois que la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais a estimé nécessaires à l'édification et la démocratisation de l'Etat congolais n'étaient pas, à la date de cette publication, retenues pour examen et adoption dans les calendriers législatifs des deux chambres.<sup>441</sup> Par ailleurs, la lenteur qui se manifeste de plus en plus clairement dans le travail Parlementaire pourrait être évitée avec une amélioration des procédures Parlementaires. A cet égard, les dirigeants du Parlement déplorent la longueur des débats sur les projets et propositions de loi ainsi que la mauvaise gestion du temps accordé aux Parlementaires. L'absentéisme des Députés en séances plénières ainsi qu'aux

---

<sup>436</sup> Constitution, article 139, al. 2 ; Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 136 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 131.

<sup>437</sup> Constitution, article 141 ; Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 139 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 133.

<sup>438</sup> Constitution, article 142.

<sup>439</sup> Cf. Commission Permanente de Réforme du Droit congolais, Fiche de Projet n°6.2., *Elaboration des textes législatifs et réglementaires indispensables à l'application de la Constitution du 18 février 2006*, [http://www.justice.gov.cd/jj/dmdocuments/p6\\_2.pdf](http://www.justice.gov.cd/jj/dmdocuments/p6_2.pdf) Il s'agit de certaines lois notamment en rapport avec la décentralisation, la justice, les finances, les services de sécurité, l'armée, la police et les élections

<sup>440</sup> Interventions de Me Marcel Wetsh'Okonda, avocat à Kinshasa, et du Professeur Mampuya de l'Université de Kinshasa à l'atelier de validation de ce rapport, CEPAS, Kinshasa, 7 août 2010.

<sup>441</sup> Discours de clôture de la session ordinaire de Mars 2009 à l'Assemblée Nationale, p.12.

travaux en commissions ralentit également le travail Parlementaire et fait reposer le poids de la production législative sur un groupe restreint des Députés assidus.<sup>442</sup>

## Le débat au Parlement

Le Parlement de la RDC est un véritable lieu de débat public. La liberté d'expression y est garantie. Les membres de la majorité Parlementaire comme ceux de l'opposition s'y expriment librement.<sup>443</sup> Il est fort aisé de constater que les différentes interventions des Parlementaires du haut de la tribune à l'Assemblée Nationale et au Sénat révèlent que le niveau du débat en RDC est assez élevé<sup>444</sup> : cela est dû au fait même de la qualité intellectuelle des personnes qui siègent au niveau des deux chambres. En effet, les Parlementaires ont pour la plupart un niveau d'études qui devrait leur permettre d'appréhender en toute connaissance de cause non seulement les textes qui sont soumis à leur sanction mais également toutes les autres matières entrant dans leur compétence. Les débats ayant précédé l'adoption de la loi sur la décentralisation et celle sur le statut de l'opposition ont été particulièrement vifs et d'une bonne qualité. L'examen en mai 2008 de la Convention de collaboration relative au développement d'un projet minier et d'un projet des infrastructures entre le Gouvernement de la RDC et un groupement des entreprises chinoises (ce qu'on a appelé les 'contrats chinois') a donné lieu à un long débat de trois séances qui a abouti à la formulation de dix recommandations au gouvernement attachées à la ratification Parlementaire de ces conventions.<sup>445</sup>

Le vote au Parlement suit généralement la ligne de division politique, même sur des projets de loi à caractère technique. Néanmoins la démarcation politique tombe souvent sur des questions touchant à la sécurité ou aux intérêts économiques, surtout lorsque de telles questions concernent une province en particulier et que les élus de cette province font bloc pour adopter une position commune au-delà de leurs différences politiques. C'est le cas, généralement, pour les Députés des provinces de l'Est du pays (en particulier les provinces Orientale, Nord-Kivu et Sud-Kivu) au cours des débats sur la sécurité dans ces provinces. C'était également le cas lorsque les élus du Bas-Congo de toutes les tendances politiques ont adopté des positions similaires au cours des débats sur la répression des partisans du mouvement politico-religieux Bundu-dia-Kongo en mars 2008, tandis que les Députés du Kasai Oriental ont fait cause commune au-delà des clivages politiques pour demander plus de lumière sur la crise de gestion de la MIBA, entreprise publique d'exploitation minière basée dans cette province.

---

<sup>442</sup> Cf. Tshitenge Lubabu M. K., « *Les députés, ces 'enfants gâtés' de la République* » in Jeune Afrique, 24 février 2010.

<sup>443</sup> Entretien avec Monsieur Philippe Mwala, Conseiller Juridique de l'Honorable Jean-Philibert Mabaya Gizi Amine, Sénateur et Questeur du Sénat, 5 Octobre 2008.

<sup>444</sup> Cf. L'Interface Exécutif – Législatif, *Magazine Institutionnel du Ministère des Relations avec le Parlement*, n°01, de septembre 2008, p.61.

<sup>445</sup> Cf. L'Interface Exécutif – Législatif, *Magazine Institutionnel du Ministère des Relations avec le Parlement*, n°01, de septembre 2008, p.61.

## Encadré 12 : Intervention du Député Gilbert Kiakwama Kia Kiziki, (Convention des Démocrates Chrétiens, opposition) sur les Conventions d'investissement RD Congo-Chine le 13 mai 2008 (extraits)

Honorables Députés, Chers Collègues, Vu le peu de temps dont nous avons disposé pour examiner ces fameux contrats et vu la brillante manière dont mes collègues ont démonté la convention de collaboration en examen, principalement mon collègue Sesanga, je voudrais simplement vous faire part de quelques remarques.

1. Les études de faisabilité doivent être validées par les gouvernements chinois et congolais. Mais ces études seront faites par les Chinois. Si la valeur est inférieure au coût de l'investissement et des infrastructures, le Congo doit donner des réserves additionnelles et le processus recommence. Ceci peut durer indéfiniment et allonger substantiellement la durée de la convention. C'est la Chine qui déterminera la valeur des réserves. Le Congo pourra donc gager toutes ses réserves dans ce seul contrat, sous prétexte que leur valeur est insuffisante, jusqu'à ce que l'exploitation et la mise sur le marché nous révèle un prix plus élevé. Nous serons alors prisonniers d'un seul vendeur.
2. Le protocole donne lieu à des engagements financiers qui vont augmenter le stock de la dette extérieure : le fait que la 1<sup>ère</sup> phase prévoit le remboursement et l'amortissement de l'investissement minier signifie que les fonds investis dans la société mixte représentent un emprunt contracté par cette société (s'il s'agissait de la rémunération des prises de parts, le protocole n'aurait pas prévu que la totalité du résultat net serve à rembourser l'investissement !). Donc nous devons tout rembourser alors qu'eux empochent les profits. De plus, par le mécanisme de la garantie, le Congo contracte une dette souveraine à figurer au titre de la dette publique extérieure. A notre stock de dette de 11 milliards, nous allons ajouter 8 ou 11 milliards, chiffres qui d'ailleurs ne sont pas certains.
3. Le taux d'intérêt de 6,1 % n'est pas un taux concessionnel. Nous sommes un pays IDA qui doit, d'après les règles internationales, bénéficier de prêts à taux bonifiés remboursables sur 40 ans avec des périodes de grâce de 10 ans. Ce qui signifie des taux d'environ 2,5 % aujourd'hui.
4. Il ne s'agit pas d'un troc, l'échange n'est pas direct entre des fournisseurs d'infrastructures et le fournisseur des ressources naturelles. Il se pose, par conséquent, la question de la valeur actualisée des biens échangés. Ensuite, nous nous engageons à rembourser tout l'argent dépensé par les Chinois, en investissement minier ou en dépenses d'infrastructures. Donc nous payons deux fois. L'on peut d'ailleurs se demander ce qu'il adviendra du passage de la 1<sup>ère</sup> à la 2<sup>ème</sup> phase et de la 2<sup>ème</sup> à la 3<sup>ème</sup> dans le cas où les marchés mondiaux des matières premières se retourneraient ? [...]

Tout ceci est trop grave pour être évacué avec un débat d'une demi-journée. Rappelez-vous que la dette publique qui nous cause tant de difficultés aujourd'hui est constituée surtout par quelques contrats, les fameux éléphants blancs dont la valeur à leur conclusion n'excédait pas deux milliards et demi de dollars. Pourquoi en est-on à onze milliards aujourd'hui : les intérêts financiers et les pénalités. Si 2,5 milliards d'emprunt nous ont conduit à 11 milliards de dette, à combien nous mèneront 8 ou 11 milliards d'emprunts ?

Je l'ai dit et je le répète, le drame de notre pays est que nous sommes trop vite contents, et malheureusement, trop vite déçus. Nous négocions ces contrats avec une nation qui depuis des millénaires sillonne les continents et les mers, entrant en relation commerciale avec la Terre entière. Depuis des millénaires le peuple chinois maîtrise les arcanes du commerce international. Que les Congolais cessent d'être naïfs et sentimentaux. Ne nous arrêtons pas à la volonté de la République populaire de Chine de coopérer avec notre nation au nom de l'amitié entre les peuples. Il s'agit bien d'un contrat financier, d'un contrat industriel et d'un contrat commercial. Tout ceci exige connaissances techniques approfondies et compétences avérées. Ces contrats qui engagent notre population pour des générations méritent que les élus du Peuple que nous sommes, prennent le temps nécessaire, et disposent de l'ensemble de la documentation relative à ces contrats de manière à engager le peuple congolais en toute connaissance de cause et en toute responsabilité.

Les Chrétiens-Démocrates soutiennent donc la proposition de l'Honorable Delly Sesanga pour la renégociation de la Convention de Collaboration et demandent :

1. Que la nouvelle convention de collaboration, une fois négociée, soit soumise au Parlement pour ratification, dans la transparence.
2. Que les pistes de solution alternatives pour trouver le financement de nos programmes d'infrastructures, telles qu'esquissées par notre collègue Sesanga entre autres, soient étudiées et adoptées dans un bref délai, après bien entendu ratification par le Parlement.
3. Que ce Parlement, après l'intervention de ses commissions permanentes compétentes, se réveille enfin, examine à fond l'actuelle convention dans les plus brefs délais et recommande impérativement au gouvernement de ne pas la mettre en œuvre. [...]

**SOURCE :**

journal en ligne La Conscience, dimanche 25 mai 2008, [http://www.laconscience.com/article.php?id\\_article=7394](http://www.laconscience.com/article.php?id_article=7394) (consulté le 23 juillet 2008).

Bien que la qualité du débat Parlementaire permette au peuple de se faire une opinion publique sur les matières traitées au sein du Parlement, il faut noter que les Députés et Sénateurs ont très peu d'impact sur les politiques de l'Exécutif. Vital Kamerhe en a lui-même fait le constat dans son dernier discours comme président de l'Assemblée Nationale le 20 avril 2009. Dans ce discours, M. Kamerhe a déploré le fait que le gouvernement s'emploie systématiquement à ne pas exécuter les recommandations faites par le Parlement, qualifiant de « presque nul » le taux d'exécution des recommandations de l'Assemblée Nationale par le Gouvernement<sup>446</sup>. Le Parlement de son côté a failli à utiliser les moyens constitutionnels à sa disposition pour sanctionner le défaut d'exécution de ses recommandations. D'où la question de savoir à quoi servent les débats au Parlement qui sont de plus en plus réduits à un simple exercice de performance politique incapable d'aider à résoudre les problèmes de gouvernance qui se posent au pays.

## D. Contrôle de l'Exécutif

Il existe en RDC une longue tradition de contrôle parlementaire datant de la première législature après l'indépendance. Au cours de la 1<sup>ère</sup> République (1960–1965), le Parlement a utilisé

---

<sup>446</sup> Cf. Discours de l'Honorable Vital Kamerhe lors de la cérémonie de l'installation du nouveau bureau de l'Assemblée Nationale, le 20 avril 2009, <http://afrique.kongotimes.info/news/201/ARTICLE/10401/2009-04-21.html>.

son pouvoir de contrôle à profusion et parfois avec des abus liés en partie à l'apprentissage des pratiques démocratiques. En 1961, par exemple, les rapports du Parlement avec le gouvernement du premier ministre Cyril Adoula furent très tendus et le régime Parlementaire classique institué par la constitution du 19 mai 1960 (dite aussi loi fondamentale) se transforma vite en un régime d'assemblée dans lequel le Parlement a usé de façon abondante des motions de censure contre des ministres.<sup>447</sup> La tradition congolaise de contrôle Parlementaire a persisté même sous la 2ème République pendant la dictature du Président Mobutu Sese Seko. Au cours de sa session d'octobre 1978, par exemple, le « Conseil législatif »<sup>448</sup> procéda à l'interpellation de 5 membres du « Conseil Exécutif »<sup>449</sup> pour « (...) aider ceux qui ont dans leurs attributions quotidiennes la gestion de la chose publique, à faire disparaître le mal zaïrois que le Président-Fondateur du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République, a longuement stigmatisé dans son discours du 25 novembre 1977 ». <sup>450</sup> Le contrôle exercé par le Conseil législatif a au départ visé des membres de l'exécutif de second plan et n'avait donc aucune possibilité d'affecter les piliers du régime Mobutu. Progressivement, cependant, et par le jeu des cercles concentriques, les interpellations au Conseil législatif commencèrent à dévoiler un système de corruption et de mal gouvernance dont le Président Mobutu lui-même était au centre. Désormais incapable de les maintenir sous strict contrôle, le Président Mobutu interrompit brusquement les interpellations par un discours prononcé le 4 février 1980 et des menaces proférées à maintes reprises à l'endroit des Parlementaires.<sup>451</sup>

La Constitution du 18 février 2006 impose aux membres du Gouvernement l'obligation, s'ils en sont requis, d'assister aux séances de l'Assemblée Nationale ou du Sénat, d'y prendre la parole et de donner aux Députés ou Sénateurs des éclaircissements que ces derniers jugent utiles sur les affaires relevant de leur compétence.<sup>452</sup> Elle a doté le pouvoir législatif des moyens d'information et de contrôle sur le gouvernement, à savoir : 1) la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivi de vote ; 2) la question d'actualité ; 3) l'interpellation ; 4) la commission d'enquête ; 5) l'audition par les commissions.<sup>453</sup>

---

<sup>447</sup> Tshilombo Munyengayi, « Le Parlement dans l'évolution constitutionnelle congolaise », in *Journal Le Potentiel*, Edition n°4037 du vendredi 1er juin 2007.

<sup>448</sup> Appellation du parlement, qui n'était alors qu'un organe du parti unique, le Mouvement Populaire de la Révolution (MPR) et dont les élus étaient issus d'une liste unique filtrée et présentée par le 'Bureau politique' – plus tard le 'Comité central' – du parti sous la présidence du Président Mobutu.

<sup>449</sup> Appellation du gouvernement, censé exécuter les orientations du Comité central du MPR.

<sup>450</sup> « Conseil Législatif, Compte rendu analytique, n°52, séance publique du 15 novembre 1978, pp.3-7 » in: Mutamba Makombo, Jean-Marie, *L'histoire du Congo par les textes*, Tome III: 1956-2003, Éditions Universitaires Africaines, Kinshasa, p.329.

<sup>451</sup> « Lettre ouverte au Citoyen Président-Fondateur du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République par un Groupe de Parlementaires (1er Novembre 1980) » in: Mutamba Makombo, Jean-Marie, *L'histoire du Congo par les textes*, Tome III: 1956-2003, Éditions Universitaires Africaines, Kinshasa, p.335.

<sup>452</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 150, al. 1er ; Sénat, Règlement Intérieur, article 190, al.1er.

<sup>453</sup> Constitution, article 138.

## Interpellation du gouvernement

La question orale ou écrite peut être adressée par un Député ou un Sénateur au membre du gouvernement.<sup>454</sup> Celui-ci est tenu d'y répondre sous peine de s'exposer à la motion de défiance ou de censure,<sup>455</sup> conformément à l'article 146 de la Constitution. La question orale ne peut être posée qu'en session ordinaire au membre du gouvernement.<sup>456</sup> Elle peut donner lieu ou non à un débat.<sup>457</sup> Lorsque la question orale donne lieu à un débat, le Président de séance, après l'exposé de l'auteur de la question et la réponse du membre du Gouvernement organise le débat au vu de la liste des orateurs inscrits et donne la parole à chacun d'eux pour le temps de parole qu'il impartit.<sup>458</sup> Il en est autrement pour la question écrite, cette dernière peut être posée pendant ou en dehors des sessions.<sup>459</sup> Aussi, le membre du Gouvernement saisi de la question écrite envoie sa réponse au Bureau de l'Assemblée Nationale ou du Sénat endéans quinze jours à dater de sa réception. Si la réponse ne parvient pas au Bureau dans ce délai, la question écrite fait l'objet d'une interpellation.<sup>460</sup> L'auteur d'une question orale ou écrite qui n'est pas satisfait par la réponse lui donnée peut la transformer en interpellation.<sup>461</sup> C'est ce qui s'est produit lorsque le Député Jean Bamanisa a obtenu l'interpellation du ministre des Hydrocarbures au cours de la session extraordinaire de juin 2008 après avoir reçu de ce ministre une réponse qu'il avait jugée incomplète à la question écrite qu'il lui avait adressée au sujet de la gestion du secteur des hydrocarbures.<sup>462</sup>

Jusqu'au 15 juin 2009, date de la clôture de la session ordinaire de mars 2009 à l'Assemblée Nationale, on dénombrait 43 questions orales avec débats adressées aux membres du Gouvernement et aux dirigeants des Entreprises publiques à la Chambre, 2 questions orales sans débats ainsi que trois questions écrites.<sup>463</sup> Quant au Sénat, il a initié 5 questions écrites au cours de la session ordinaire de mars 2009, 6 questions écrites durant celle de septembre 2009<sup>464</sup> et 2 questions orales avec débat lors de la session ordinaire de mars 2010.

---

<sup>454</sup> Idem, Article 155 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 149.

<sup>455</sup> Idem, Article 158.

<sup>456</sup> Idem, Article 160 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 160.

<sup>457</sup> Idem, Article 161.

<sup>458</sup> Idem, Article 164 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 156.

<sup>459</sup> Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 165 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 164.

<sup>460</sup> Idem, Article 166 ; Sénat, Règlement Intérieur, articles 162 et 163.

<sup>461</sup> Idem, Article 159 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 163.

<sup>462</sup> Assemblée Nationale, 1<sup>ère</sup> Législature de la 3<sup>ème</sup> République, *Bilan des Travaux Parlementaires du 22 septembre 2006 au 15 décembre 2008*, Palais du Peuple, décembre 2008, p.21.

<sup>463</sup> Idem, pp.15-20 ; Discours de Vital Kamerhe à l'ouverture de la session ordinaire de Mars 2009, <http://www.congoplanete.com/article.jsp?id=45261984> ; Discours de clôture de la session de mars 2009, pp.7-11.

<sup>464</sup> Cf. Allocution de l'Honorable Président du Sénat à l'occasion de la clôture de la session ordinaire de mars 2009 in « Le Sénat », Magazine de communication institutionnelle de la Chambre Haute du Parlement Congolais, numéro 4-5, mai 2010, p.70 ; Voir aussi l'Allocution de l'Honorable Président du Sénat à l'occasion de la clôture de la session ordinaire de septembre 2009 in « Le Sénat », Magazine de communication institutionnelle de la Chambre Haute du Parlement Congolais, numéro 4-5, mai 2010, p.77.

Grâce à la question d'actualité, les Députés ou les Sénateurs peuvent requérir du Gouvernement des éclaircissements sur certains problèmes de l'heure qu'ils jugent importants.<sup>465</sup> En session ordinaire, l'Assemblée Nationale réserve la journée de mercredi aux questions d'actualité<sup>466</sup> tandis que le Sénat inscrit au moins deux séances des questions d'actualité par mois.<sup>467</sup> Onze questions d'actualité auxquelles les membres du Gouvernement ont répondu ont été posées à la Chambre basse du Parlement depuis le début de cette première législature jusqu'à la date de clôture de la session ordinaire du mois de mars 2009, soit au 15 juin 2009.<sup>468</sup> Le Sénat en a initié 7 au cours de la session ordinaire de mars 2009.<sup>469</sup>

Par l'interpellation les Députés ou les Sénateurs réclament au Gouvernement ou à ses membres une demande d'explication en les invitant à se justifier, selon le cas, sur l'exercice de leur autorité. L'interpellation au Sénat ne peut déboucher sur une motion de censure ou de défiance étant donné que le Gouvernement n'est pas responsable politiquement devant le Sénat.<sup>470</sup> Sur trois initiatives d'interpellations introduites par des Députés au cours de la première législature de la 3<sup>ème</sup> République, une seule a été adoptée par l'Assemblée Nationale. Il s'agit de celle introduite par le Député Jean Bamanisa à l'encontre du Ministre des Hydrocarbures lors de la session extraordinaire de Juin 2008. A la suite de l'interpellation, l'Assemblée Nationale adopta le 14 janvier 2009 une résolution portant création d'une Commission d'enquête Parlementaire, composée de 15 Députés nationaux, chargée de l'audit de la gestion du domaine des hydrocarbures par le Ministère des Hydrocarbures.<sup>471</sup> La mise sur pied effective de cette commission a été prévue dans le calendrier de la session ordinaire de septembre 2009 mais cette dernière n'a pas encore débuté ses travaux.<sup>472</sup>

Quant à l'interpellation introduite au cours de la session ordinaire de Mars 2008 par le Député Delly Sesanga tendant à exiger que le Premier Ministre Antoine Gizenga s'explique sur l'exercice de son autorité comme chef du gouvernement dans la conduite de la politique générale du pays, elle a été purement et simplement rejetée par l'Assemblée Nationale pour vice de procédure.<sup>473</sup> Celle introduite un an plus tard par les Députés Roger Lumbala et Jean-Pierre Lisanga

---

<sup>465</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 168 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 165.

<sup>466</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 170.

<sup>467</sup> Sénat, Règlement Intérieur, article 166, al. 5.

<sup>468</sup> Assemblée Nationale, 1<sup>ère</sup> Législature de la 3<sup>ème</sup> République, *Bilan des Travaux Parlementaires du 22 septembre 2006 au 15 décembre 2008*, Palais du Peuple, Décembre 2008, pp.15–20; Cf. Discours de Vital Kamerhe à l'ouverture de la session ordinaire de Mars 2009 <http://www.congoplanete.com/article.jsp?id=45261984>; Cf. Discours de clôture de la session de Mars 2009 à l'Assemblée Nationale, pp.7–9.

<sup>469</sup> Allocution de l'Honorable Président du Sénat à l'occasion de la clôture de la session ordinaire de mars 2009 in « Le Sénat », Magazine de communication institutionnelle de la Chambre Haute du Parlement Congolais, numéro 4–5, mai 2010, p.70.

<sup>470</sup> Cf. Sénat, Règlement Intérieur, articles 167 à 172.

<sup>471</sup> Site du Député National Jean Bamanisa, <http://bamanisajeau.unblog.fr/a-propos/>.

<sup>472</sup> Cf. la motion incidentielle du Député Jean Bamanisa sur les hydrocarbures en RDC, 6 février 2010, <http://bamanisajeau.unblog.fr/files/2010/02/interventionptrolefvrier2010.pdf>

<sup>473</sup> Il avait déposé son interpellation pendant les vacances parlementaires, alors qu'en vertu des Règlements intérieurs des deux Chambres, cette procédure ne peut être initiée que pendant la session ordinaire ou, lorsqu'elle figure dans son ordre du jour, pendant la session extraordinaire.

Bonganga à l'encontre du Premier Ministre Adolphe Muzito sur des opérations militaires à l'Est du pays a connu le même sort, à savoir le rejet pour vice de procédure.<sup>474</sup>

## Commissions d'enquête

Afin de recueillir des éléments d'information les plus complets sur des faits déterminés dont l'Assemblée Nationale ou le Sénat n'est pas ou est insuffisamment éclairé et de soumettre ses conclusions à la plénière, les Députés ou les Sénateurs font recours à la commission d'enquête.<sup>475</sup> Au 30 novembre 2009, on dénombrait pour cette 1ère législature de la IIIème République 24 commissions d'enquête déployées par l'Assemblée Nationale et 4 par le Sénat. Le nombre de commissions d'enquêtes déployés par les deux Chambres apparaît insuffisant face à l'ampleur de la mission de contrôle du Parlement. Il faut dire que les finances du Parlement ne s'y prêtent pas. Aussi, le manque de moyens financiers constitue un obstacle sérieux au déploiement de ces commissions et compromet la capacité du Parlement à remplir efficacement sa mission de contrôle du Gouvernement, des entreprises publiques ainsi que des établissements et des services publics. Ce fut le cas pour l'Assemblée Nationale qui dût redimensionner les 18 commissions d'enquêtes qu'elle avait constituées aux fins d'audits sur toutes les provinces du pays au cours de la séance du 14 janvier 2009 : faute de moyens financiers, les missions furent confiées aux Magistrats et experts de la Cour des Comptes.<sup>476</sup>

La question de l'indépendance des Commissions d'enquêtes vis-à-vis des ministères ou des entités faisant l'objet d'enquêtes se pose également avec acuité surtout depuis le 30 décembre 2008, date de l'examen du rapport du Comité des sages de l'Assemblée Nationale établissant que 12 Députés nationaux appartenant à la sous-commission chargée des régies financières se seraient fait soudoyer dans le but de diminuer l'apport d'une régie financière, à savoir, la Direction Générale des Impôts, au projet de budget 2009.<sup>477</sup> Cette affaire a jeté le discrédit sur l'Assemblée Nationale, mettant en doute l'intégrité des Députés qui y siègent et la crédibilité des commissions d'enquête.

La tâche des membres des commissions d'enquêtes n'est pas toujours aisée, car les Parlementaires rencontrent effectivement de nombreuses difficultés dans leur mission. Ce fut le cas pour la commission d'enquête mise en place par le Sénat en vue d'établir la traçabilité des fonds alloués par le Gouvernement central à la province de l'Equateur ainsi que d'établir les responsabilités dans l'utilisation des fonds concernés et dans le dysfonctionnement des institutions provinciales. La commission fut confrontée au refus du nouveau Gouverneur élu et de certains de ses Ministres provinciaux (Ministre en charge de l'Intérieur et de l'Ordre public, Ministre en charge du Plan, Finances et Budget, etc.) de se soumettre à l'enquête durant son séjour à Mbandaka, du 14 au 29 octobre 2009. Elle fut victime de nombreuses obstructions à

---

<sup>474</sup> Ass. Nat., 1ère Législature de la 3ème République, *Bilan des Travaux Parlementaires du 22 septembre 2006 au 15 décembre 2008*, décembre 2008, p.20; Cf. Discours de clôture de la session de Mars 2009 à l'Assemblée Nationale.

<sup>475</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, article 178 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 174, al. 2.

<sup>476</sup> Cf. Discours de l'Honorable Vital Kamerhe lors de la cérémonie d'installation du nouveau bureau de l'Assemblée Nationale, le 20 avril 2009, <http://afrique.kongotimes.info/news/201/ARTICLE/10401/2009-04-21.html>

<sup>477</sup> Digitalcongo.net, « *Toute la vérité sur l'affaire de treize députés corrompus par la DGI est en instance d'être déferée devant la justice* », 2 janvier 2009, (consulté le 25 septembre 2009), <http://www.digitalcongo.net/article/57367>.

sa mission, y compris par la fermeture des bureaux des services rattachés à la chaîne financière sur ordre du gouverneur durant son séjour, l'interdiction faite par le gouverneur aux ministres provinciaux, directeur de province, chefs de divisions provinciales, directeurs provinciaux des entreprises étatiques et para étatiques de collaborer avec la Commission et le refus du Procureur près la Cour d'Appel de Mbandaka de donner suite à la requête de la Commission lui demandant de contraindre tout responsable récalcitrant à collaborer avec la Commission. C'est donc avec beaucoup de peine qu'elle a recueilli des données pour l'accomplissement de sa mission. Après l'audition de son rapport d'enquête et à la suite de l'intervention de vingt Sénateurs, le Sénat a décidé le 27 novembre 2009 d'entamer des poursuites judiciaires à l'encontre du Gouverneur de la Province de l'Équateur et de ses complices. C'est ainsi que le Sénat a transmis ledit rapport au Gouvernement afin que ce dernier saisisse le Parquet Général de la République dans le délai légal de 30 jours suivant le dépôt du rapport. Mais devant l'inertie du Gouvernement, le Sénat a fini par saisir lui-même le Parquet Général de la République. Cependant, le Parquet Général de la République s'était saisi d'office du dossier – en attendant la transmission du rapport d'enquête du Sénat pour l'approfondir – en procédant durant trois jours à l'audition du Gouverneur de la Province de l'Équateur, sur base des écrits de presse.<sup>478</sup>

*Tableau 15 : Commissions d'enquête Parlementaire mises en place au cours de la 1ère législature de la IIIème République de l'Assemblée Nationale (situation au 1er septembre 2009)*

N°	SESSION	AUTEUR ET DATE	OBJET	SUITE DONNEE
1	Session extraordinaire de Janvier 2007	Makila José 22/02/07	Question de la double nationalité	Décision de créer une Commission pour la reformulation de l'article 51 de la loi sur la nationalité
2	Session extraordinaire de Janvier 2007	Kembukuswa et Kiakwama 24/02/07	Evènement tragiques survenus dans la province du Bas-Congo les 31 janvier et 1 février 2007	Rapport présenté au cours de la plénière du 24 février 2007
3	Session ordinaire de Mars 2007	Roger Lumbala	Situation dans le territoire de Kahemba, province de Bandundu	Rapport présenté son rapport au cours de la plénière du 17 juillet 2007
4	Session extraordinaire de Juin 2007	Abdoul Karim Ngoma Kosi 14/07/07	Atteintes environnementales à Ka-Tsanga et à Moanda au Bas-Congo	Rapport présenté au cours de la plénière du 3 juin 2008

<sup>478</sup> Cf. Le Phare, « Dossier Baende - Le PGR devant ses responsabilités », in *AllAfrica.com*, 14 décembre 2009, (consulté le 16 décembre 2009), <http://fr.allafrica.com/stories/200912141667.html> ; Voir aussi Radio Okapi, « Justice : dossier Baende, le Sénat renvoie le PGR au gouvernement », 12 décembre 2009, (consulté le 16 décembre 2009), <http://www.radiookapi.net/index.php?i=53&a=25816>.

N°	SESSION	AUTEUR ET DATE	OBJET	SUITE DONNEE
5	Session extraordinaire de Juin 2007	Matadi Nenga Gamanda 17/07/07	Suite à donner aux arrêts de la Cour Suprême de Justice en rapport avec les contentieux électoraux	Rapport présenté au cours de la plénière du 17 juillet 2007
6	Session ordinaire de sept 2007	Busa Tongba Jean-Lucien 10/10/07	Crash de l'antonov 26 à Kingasani ya Suka	Rapport non encore présenté en plénière
7	Session ordinaire de sept 2007	Bofasa Djema Charles 10/10/07	Examen des voies et moyens susceptibles de relancer les activités des Lignes Aériennes Congolaises (LAC)	Rapport non encore présenté en plénière
8	Session ordin sept 2007	Bukasa 10/10/07	Spoliation des terrains et autres biens du patrimoine de l'Etat.	Rapport présenté au cours de la plénière
9	Session ordinaire de sept 2007	Denis Musungayi 07/12/07	Evènements sanglants à Katanda au Kasai Oriental, à Dimbelenge et à Dibaya au Kasai Occidental	Rapport présenté au cours de la plénière du 7 décembre 2007
10	Session ordin sept 2007	D. Musungayi 07/12/07	La situation de la SESOPA	Rapport présenté à la plénière du 15 juin 2008
11	Session ordinaire de Mars 2008	Indambotuo 07/05/08	Insécurité dans les districts du Bas-Uélé et du Haut-Uélé par les éleveurs dénommés Mbororo	Rapport présenté à la plénière du 7 mai 2008
12	Session ordinaire de Mars 2008	Denis Kambayi 06/06/08	Gestion de l'Université de Kinshasa	Rapport présenté au cours de la plénière du 9 juin 2008
13	Session ordinaire de Mars 2008	Kabongo Ngoy 10/10/08	Information et contrôle sur la gestion du sport	Rapport présenté au cours de la plénière du 28 mai 2008
14	Session extraordinaire de Juin 2008	Magbanzo 05/06/08	Détournement de la paie des salaires de février et mars 2008 des enseignants du Sud-Ubangi dans la Province de l'Equateur	Examiné lors de la session extraordinaire de décembre 2008
15	Session extraordinaire de Juin 2008	Roger Lumbala 12/06/08	Séquestration des Députés Francis Kalombo et Gérard Mulumba	Rapport présenté au cours de la plénière du 15 juin 2008
16	Session extraordinaire de Juin 2008	Bonyoma Falanga Jacques 11/07/08	Vol des câbles électriques à Kisangani et à Yangambi dans la Province Orientale	Rapport présenté au cours de la plénière du 11 juillet 2008

N°	SESSION	AUTEUR ET DATE	OBJET	SUITE DONNEE
17	Session extraordinaire de Juin 2008	Lisanga Bonganga	Situation du marché des passeports biométriques et visas thermocollants	Examen du rapport programmé à la session extraordinaire de déc. 2008
18	Session extraordinaire de Juin 2008	Takizala Masoso et Kanku Bukasa wa Tshibuabua 14/07/08	Convention de partenariat entre SNEL et MAG Energie pour la réhabilitation de 4 groupes de la centrale d'Inga ; Différents apparus entre SNEL et MAG Energie autour de la signature de la convention portant sur la centrale Inga II/B	L'examen de ce rapport a été programmé à la session extraordinaire de décembre 2008
19	Session ordinaire de sept 2008	Bamanisa Saidi 30/10/08	Cellule de réflexion sur la problématique de l'industrie du commerce du ciment en RDC	Examiné lors de la session extraordinaire de décembre 2008
20	Intersession Mars – Sept 2009	Bureau de l'Assemblée Nationale	Situation qui prévaut à la SNCC à Kinshasa, au Katanga, au Kasai Or., au Kasai Occ., au Maniema et dans la Province Orientale	Rapport non encore présenté en plénière
21	Intersession Mars – Sept 2009	Bureau de l'Assemblée Nationale	Situation qui prévaut à la pépinière de la Gombe à Kinshasa	Rapport non encore présenté en plénière
22	Intersession Mars – Sept 2009	Bureau de l'Assemblée Nationale	Impression et livraison des passeports biométriques (aspects techniques) au Ministère des Affaires Etrangères	Rapport non encore présenté en plénière
23	Intersession Mars – Sept 2009	Bureau de l'Assemblée Nationale	Évaluation financière de l'opération d'octroi des passeports biométriques et visas thermocollants aux Min. des Aff. Etrangères et des Finances	Rapport non encore présenté en plénière
24	Intersession Mars – Sept 2009	Bureau de l'Assemblée Nationale	Examen de la régularité du test d'admission en doctorat imposé aux étudiants des extensions de l'Université de Kinshasa afin d'y ramener la paix sociale	Rapport non encore présenté en plénière

Source : Assemblée Nationale, Bilan des Travaux Parlementaires du 22 septembre 2006 au 15 décembre 2008, Kinshasa, décembre 2008, p.21–24 ; Discours d'ouverture de la session ordinaire de Septembre 2009 à l'Assemblée Nationale.

Tableau 16 : Commissions d'enquête Parlementaire mises en place au cours de la 1ère législature de la IIIème République du Sénat (situation au 27 Novembre 2009)

N°	SESSION	AUTEUR ET DATE	OBJET	SUITE DONNEE
1	Session ordinaire de sept 2007	Modeste Mutinga Mutuishayi 22/11/07	Recueillir les éléments d'informations dans tous les domaines susceptibles de générer d'avantage de recettes dans le secteur des télécommunications (OCPT, Ministère des PTT, Réseau national des téléphones par satellite et Autorité de régulation des postes et des télécommunications) en vue d'accroître la contribution de ce secteur porteur au budget de l'État	Rapport auditionné le 2 juin 2008
2	Session extraordinaire déc. 2007	David Mutamba Dibwe Janv 2008	Gestion du secteur minier	Rapport auditionné le 24 septembre 2009
3	Session ordinaire de sept 2008	F. Mokonda Bonza 29/11/08	Situation de la gestion de la SNEL	Audition du rapport prévue pour la session ordinaire de septembre 2009
4	Session ordinaire de sept 2009	Hilaire M. Monga Liwanda 25/09/09	Etablir la traçabilité des fonds alloués par le Gouvernement central à la province de l'Équateur ainsi que les responsabilités dans l'utilisation des fonds concernés et dans le dysfonctionnement des institutions provinciales	Rapport auditionné le 27 novembre 2009

Source : Sénat, Rapport annuel d'activités 2007, Kinshasa, Palais du Peuple, juin 2008, pp.38-39, 43-44 Le Sénat (magazine de communication institutionnelle de la Chambre Haute du Parlement congolais), n°3, mai 2009, pp.11-13.

La mise en œuvre par le gouvernement des recommandations contenues dans les différents rapports d'enquête Parlementaires est très inefficace. Les rapports d'enquête Parlementaires sont pour la plupart non exploités et finissent dans les fonds des tiroirs. Même les Cours et tribunaux ne se donnent pas la peine d'initier des réquisitions d'informations en vue d'aboutir à des enquêtes judiciaires pour poursuivre les criminels. Le sort réservé au rapport de la commission d'enquête mise sur pied le 29 octobre 2007 par l'Assemblée Nationale à la suite de la question orale adressée au Ministre d'Etat chargée de l'Intérieur, Décentralisation et Sécurité au sujet de la présence en Province Orientale des éleveurs Nord-Africains dénommés « Mbororo »<sup>479</sup>

<sup>479</sup> Cf. Le Phare, « Dossier Baende - Le PGR devant ses responsabilités », in *AllAfrica.com*, 14 décembre 2009, (consulté le 16 décembre 2009), <http://fr.allafrica.com/stories/200912141667.html> ; Voir aussi Radio Okapi, « Justice : dossier Baende, le Sénat renvoie le PGR au gouvernement », 12 décembre 2009, (consulté le 16 décembre 2009), <http://www.radiookapi.net/index.php?i=53&a=25816>.

n'échappa pas à cette situation.<sup>480</sup> Il en fut de même pour la Commission d'enquête sur la double nationalité. Après plus de deux ans, aucune suite n'a été réservée à cette délicate question d'où la nécessité ressentie par le Député Pitshou Bolenge du MLC de faire ressusciter la question au cours de la session ordinaire du mois de septembre 2009. Cette léthargie de la part du Gouvernement à appliquer les différentes recommandations a amené l'Assemblée Nationale à inscrire au calendrier de la session ordinaire de Septembre 2009 l'évaluation, sans complaisance, de la mise en œuvre des différentes recommandations et résolutions adressées au Gouvernement.<sup>481</sup>

## Mise en cause de la responsabilité du gouvernement ou de ses membres

Si la Constitution accorde aux deux chambres réunies en congrès le pouvoir d'exercer le contrôle du Gouvernement et de voter la décision de poursuites et de mise en accusation du Président de la République et du Premier ministre,<sup>482</sup> il apparaît que certaines sanctions politiques ne sont prononcées que par l'Assemblée Nationale, à savoir : la motion de défiance ou de censure contre le Gouvernement ou un membre du Gouvernement. En outre, le vote de la décision de poursuites et de mise en accusation des membres du Gouvernement figure comme une prérogative de l'Assemblée nationale en vertu de l'article 166(2) de la constitution, disposition considérée par certains comme garantissant l'impunité et par conséquent, encourageant l'immoralité des membres du Gouvernement.<sup>483</sup> Aussi, la Chambre basse paraît-elle comme un organe de contrôle prépondérant.<sup>484</sup>

La motion de censure contre le Gouvernement n'est recevable que si elle est signée par un quart des membres de l'Assemblée Nationale. Tandis que la motion de défiance contre un membre du Gouvernement n'est recevable que si elle est signée par un dixième des membres de l'Assemblée Nationale. Ensuite s'en suivront le débat et le vote. Ils ne peuvent avoir lieu que quarante huit heures après le dépôt de la motion.<sup>485</sup> Lorsque l'Assemblée Nationale adopte une motion de censure, le Gouvernement est réputé démissionnaire. Dans ce cas, le Premier ministre remet la démission du Gouvernement au Président de la République dans les vingt quatre heures. Lorsqu'une motion de défiance contre un membre du Gouvernement est adoptée, celui-ci est réputé démissionnaire.<sup>486</sup> Si la motion de censure ou de défiance est rejetée, ses signataires

---

<sup>480</sup> *L'Interface Exécutif – Législatif*, n°01, de septembre 2008, p.51.

<sup>481</sup> Discours d'ouverture de la session ordinaire de Septembre 2009 à l'Assemblée Nationale, p.12 ; Assemblée Nationale, Direction des séances, Comptes-rendus analytiques et Annales parlementaires, Division des séances, Session ordinaire de septembre 2009, « *Calendrier des travaux de la session ordinaire de septembre 2009 ainsi que la répartition des matières y afférentes* », p.5.

<sup>482</sup> Constitution, article 166, al.1er.; Discours d'ouverture de la session ordinaire de septembre 2009 à l'Assemblée Nationale, pp.6–7.

<sup>483</sup> Intervention du Professeur Auguste Mampuya à l'atelier de validation de ce rapport, CEPAS, Kinshasa, 7 août 2010.

<sup>484</sup> Vunduawe te Pemako, « De la majorité parlementaire nécessaire pour la nomination du Premier Ministre sous la Constitution du 18 février 2006 : devoir de clarification », in *Journal La Prospérité*, 7 octobre 2006.

<sup>485</sup> Constitution, article 146, al.2 et 3 ; Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 196, al.3, 4 et 5.

<sup>486</sup> Constitution, article 147 ; Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 197.

ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.<sup>487</sup> Depuis le début de la première législature de la III<sup>ème</sup> République jusqu'au 15 juin 2010, date de la clôture de la session ordinaire de mars 2010, une seule motion de censure a été introduite au bureau de l'Assemblée Nationale. Il s'agit de celle du Député Jean – Lucien Bussa.<sup>488</sup> Déposée le 14 mai 2010, elle a été retirée le 19 mai 2010 – jour du vote de cette dernière – par le chef de file du groupe parlementaire du MLC invoquant comme raison que les conditions de sérénité de débat n'étaient pas réunies vue la « cohue » menaçante des fanatiques partisans du PALU, parti politique du Premier Ministre, ayant pris d'assaut les alentours du Palais du Peuple et le balcon de la Salle des Congrès tels des prédateurs.<sup>489</sup> Cependant, le Rapporteur de l'Assemblée Nationale a révélé au cours d'une conférence de presse tenue à la fin de la plénière que ladite motion de censure a plutôt été retirée suite au constat que cette dernière comportait certaines irrégularité à savoir : des doublons de signatures voire même de fausses signatures.

Il en est tout autrement pour la motion de défiance. Depuis le début de la 1<sup>ère</sup> législature de la III<sup>ème</sup> République jusqu'au 15 septembre 2010, au total 4 motions de défiance ont été déposées à l'Assemblée Nationale<sup>490</sup> dont 1 a été qualifiée de non recevable pour vice de forme. Les trois autres ont été rejetées par la majorité Parlementaire lors du vote.

Au cours de cette première législature de la III<sup>ème</sup> République, l'Assemblée Nationale a été amenée à se prononcer sur une décision de poursuites et de mise en accusation d'un membre du Gouvernement devant le Procureur Général de la République.<sup>491</sup> Il s'agit, ainsi qu'on l'a signalé plus haut, de la personne du Ministre des Affaires Sociales et Action Humanitaire, Barthélemy Botwali Lengomo. Député ayant été nommé au gouvernement, Barthélemy Botwali Lengomo devait céder son siège de Député à son premier suppléant. Mais il a empêché ce dernier de devenir Député premièrement en confectionnant une lettre pour faire croire à la Chancellerie de l'Assemblée Nationale que son premier suppléant aurait démissionné du parti et en second lieu en inversant l'ordre des suppléants, faisant passer le premier suppléant en seconde position au profit du deuxième suppléant. Au cours de l'examen du dossier de validation des pouvoirs des suppléants présenté par la Commission Politique, Administrative et Juridique, la plénière a constaté dans le chef dudit Ministre l'infraction de faux et usage de faux. Le vote qui suivit les débats ne put cependant pas se tenir faute de quorum de la majorité qualifiée exigée par le

---

<sup>487</sup> Constitution, article 146, al.3 ; Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 196, al.7.

<sup>488</sup> Cf. *Digitalcongo.net*, « Assemblée Nationale : Jean Lucien Bussa dépose sa motion de censure contre le gouvernement Muzito », 15 mai 2010, (consulté le 25 mai 2010), <http://www.digitalcongo.net/article/66943>.

<sup>489</sup> Cf. *Digitalcongo.net*, « L'opposition jette l'éponge à l'Assemblée nationale : Muzito échappe du grill des députés ! », 20 mai 2010, (consulté le 25 mai 2010), <http://www.digitalcongo.net/article/67051>.

<sup>490</sup> Assemblée Nationale, 1<sup>ère</sup> Législature de la 3<sup>ème</sup> République, *Bilan des Travaux Parlementaires du 22 septembre 2006 au 15 décembre 2008*, décembre 2008, p.20; Cf. Discours de clôture de la session de mars 2009 à l'Assemblée Nationale ; Radio Okapi, « Adolphe Muzito : la motion de défiance rejetée », Samedi 17 octobre 2009, <http://www.radiookapi.net/index.php?i=53&a=25123>.

<sup>491</sup> Cf. Discours de Vital Kamerhe à l'ouverture de la session ordinaire de Mars 2009 : <http://www.congoplanete.com/article.jsp?id=45261984>.

Règlement Intérieur.<sup>492</sup> Le dossier fut clôturé et le Ministre sortit de l'affaire indemne de toute poursuite judiciaire.

Le contrôle du Parlement est également compromis par le fait du jeu des camps politiques. La forte soumission des Parlementaires de la majorité AMP à l'autorité politique du Président de la République les empêche de joindre les initiatives de contrôle rigoureux contre le gouvernement dont le Président de la République est le chef.<sup>493</sup> L'Assemblée Nationale apparaît donc comme « (...) une tribune incapable de défendre les intérêts de la population par le refus de sanctionner les gestionnaires de la chose publique, conformément aux pouvoirs constitutionnels qui leurs sont accordés ». <sup>494</sup> Aussi la majorité Parlementaire est-elle accusée par l'opposition de ne pas garantir les intérêts du peuple congolais et de couvrir les mauvais agissements du gouvernement en l'empêchant de s'expliquer devant l'Assemblée Nationale et de rendre compte au Peuple, alors que l'exercice de la démocratie exige la reddition permanente des comptes. L'opposition Parlementaire reproche également à la majorité Parlementaire de dénoncer sans agir car au moment du vote des motions de défiance, elle opte pour une position contraire au débat qu'elle venait de soutenir.<sup>495</sup>

Le cas de figure le plus patent évoqué est celui de la motion de défiance contre le Ministre près la Présidence de la République suite au crash d'un avion Antonov dans un quartier populaire de Kinshasa. A l'issue des arguments soulevés par les Députés au cours du débat démontrant la culpabilité dudit Ministre dans l'accident grave qui a eu lieu, l'Assemblée Nationale n'a pas voté pour le départ du Ministre du Gouvernement. Cette décision a surpris la population qui s'attendait à ce que le Ministre d'Etat soit sanctionné compte tenu de la gravité de l'événement et du comportement adopté par ce dernier. Ce refus de sanctionner le membre du gouvernement fautif a suscité des interrogations sur l'efficacité des moyens de contrôle dont dispose le Parlement et les débats tenus au sein de la Chambre basse ont été qualifiés de « bruits inutiles, (...) des exercices politiques sans objectifs précis et même à la limite (...) des instruments de marchandage ou de simple intimidation des ministres pour créer des occasions de corruption ». <sup>496</sup> Dans certains cas, des Députés de la majorité ont néanmoins voté avec l'opposition contre des ministres de leur obédience. Ainsi, un vote de défiance contre le ministre des Affaires étrangères Thambwe Mwamba a recueilli 194 voix favorables à la motion de défiance (contre 199, ce qui a valu de rejeter la motion), un chiffre qui incluait manifestement des Députés de la

---

<sup>492</sup> Constitution, article 166, al. 2.

<sup>493</sup> Entretien avec Monsieur Betu-Kabamba Maweja, Directeur – Conseiller principal, Bureau d'Etudes, Section Défense et sécurité, Assemblée Nationale, le 18 février 2009.

<sup>494</sup> Célestin Tshimande Tukula, *Le parlement congolais post-élection dans le processus de construction de l'espace public : mythe ou réalité ?*, CODESRIA, 12ème Assemblée Générale, Administrer l'espace public africain, du 7 au 11 décembre 2008, Yaoundé, Cameroun, p.27.

<sup>495</sup> Intervention du député Gilbert Kiakwama kia Kiziki (Bas-Congo, groupe parlementaire des Démocrates chrétiens), au cours du débat sur le crash aérien survenu à Kingasani, le 4 octobre 2007 : <http://lesignaldudcontinent.over-blog.com/article-13255964.html>.

<sup>496</sup> Célestin Tshimande Tukula, op.cit.

majorité.<sup>497</sup> Ces cas restent cependant très isolés et la majorité au Parlement est généralement restée solidement soudée autour du soutien sans condition des politiques et actions du gouvernement en dépit des faiblesses mises à nu par le contrôle Parlementaire.

Quant aux Députés de l'opposition, bien qu'ils aient généralement usé de façon assez active de tous les moyens constitutionnels de contrôle sur le Gouvernement (s'informer, poser des questions, critiquer, participer aux commissions d'enquêtes, etc.), ils ont été limités dans leur effectivité par des fissures internes qui traversent l'opposition Parlementaire et expliquent son incapacité à s'organiser comme un bloc en face de la majorité. Malgré l'adoption de la loi fixant le statut de l'opposition politique en RDC, l'opposition Parlementaire a failli à procéder à la désignation de son « Porte parole » et à la mise en place des organes devant la régir en vertu de cette loi. Par ailleurs, la trop grande faiblesse d'organisation des partis politiques entraîne une faiblesse de la discipline de vote et explique des prises de position en ordre dispersé au sein de l'opposition Parlementaire. Ces faiblesses de l'opposition Parlementaire constituent un sérieux obstacle à une plus grande efficacité du contrôle Parlementaire sur le Gouvernement.

## E. Rôle des Commissions Parlementaires

Les commissions sont des groupes techniques de travail chargés d'examiner les questions qui sont soumises à leur délibération par la plénière ou par le Bureau.<sup>498</sup> Elles peuvent être soit permanentes, soit spéciales et temporaires.<sup>499</sup> Le Bureau procède à la répartition des membres des commissions après avis des Groupes politiques et des Groupes provinciaux.<sup>500</sup> Tout Député fait partie d'une commission. Cependant, il peut participer, sans voix délibérative, aux travaux d'une commission autre que celle dont il est membre.

L'Assemblée Nationale compte en son sein sept Commissions permanentes, à savoir : 1. Commission politique, administrative et judiciaire (la 'PAJ') ; 2. Commission économique et financière (l' 'Ecofin') ; 3. Commission sociale et culturelle ; 4. Commission des relations extérieures ; 5. Commission défense et sécurité ; 6. Commission environnement et ressources naturelles ; 7. Commission aménagement du territoire et infrastructures.<sup>501</sup> Le Sénat a, quant à lui, créé huit commissions, à savoir : 1. Commission politique, administrative et juridique ('PAJ') ; 2. Commission des relations avec les institutions provinciales et les entités décentralisées ; 3. Commission économique, financière et bonne gouvernance ; 4. Commission des relations extérieures ; 5. Commission socio culturelle ; 6. Commission défense, sécurité et surveillance des frontières ; 7. Commission environnement, ressources naturelles et tourisme ; 8. Commission infrastructures et aménagement du territoire.<sup>502</sup>

---

<sup>497</sup> « Motion de défiance contre Thambwe M. et Mende O. : la Majorité désavoue sans sanctionner », *Mediacongo.net*, 23/05/2009, <http://www.mediacongo.net/show.asp?doc=12672> (consulté le 9 octobre 2009).

<sup>498</sup> Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 36 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 101.

<sup>499</sup> Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 36, al. 2 et 41 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 43.

<sup>500</sup> Ass. Nat., Règlement Intérieur, article 39 ; Sénat, Règlement Intérieur, article 37.

<sup>501</sup> Ass. Nat., *Règlement Intérieur*, article 37.

<sup>502</sup> Sénat, Règlement Intérieur, article 36.

Chaque commission peut être subdivisée en sous-commissions. En cas de nécessité, il est reconnu à l'Assemblée Nationale et au Sénat la capacité de créer d'autres commissions permanentes.<sup>503</sup> Les Commissions sont toutes dotées d'un bureau composé d'un président et de membres élus au scrutin uninominal secret par les autres membres de la commission.<sup>504</sup> Les commissions opèrent sur une base consensuelle. Elles ont pour mission d'examiner en profondeur, les questions spécifiques leur soumises en vue d'en faciliter la lecture et la compréhension lors des travaux en plénière.<sup>505</sup> Elles se présentent donc comme des branches techniques dotées de pouvoir découlant respectivement des plénières de l'Assemblée Nationale ou du Sénat. En général, les Parlementaires y examinent tout projet ou proposition de loi leur soumis par la plénière et proposent des amendements en respectant les orientations données par la plénière lors du débat général. Ces amendements sont par la suite soumis à la plénière pour adoption.<sup>506</sup>

En plus de leurs attributions législatives, les Commissions permanentes assurent, dans les limites de leurs spécialités respectives, l'information de l'Assemblée Nationale et du Sénat aux fins de l'exercice de leur contrôle sur la politique du Gouvernement et la gestion des entreprises publiques, des établissements et des services publics, par l'audition des membres du Gouvernement et des gestionnaires de ces entreprises, établissements et services publics. Durant la session ordinaire du mois de mars 2008, par exemple, la Commission économique et financière de l'Assemblée Nationale a procédé à 9 auditions dont celle du 6 mai 2008 du Ministre des Mines au sujet de la revisitation et de la renégociation des contrats miniers signés par le Gouvernement.<sup>507</sup> Le Sénat a procédé à deux auditions en commission au cours de la session de mars 2009.

Les rapports d'auditions sont rendus publics au niveau des plénières. Toutefois, lorsque ces rapports d'audition abordent des sujets jugés « sensibles », le huis-clos peut être prononcé sur demande d'un Député ou du président de la Chambre et après décision de la plénière,<sup>508</sup> Ce fut le cas lors de la présentation en plénière du rapport d'audition devant la Commission des relations extérieures du Sénat du ministre de la Défense et sécurité ainsi que du ministre de l'Intérieur en 2009 dans le cadre de l'examen du projet de loi portant amnistie pour faits de guerres et insurrectionnels commis dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu.<sup>509</sup> Toutefois, l'inexistence de critères clairs et prédéterminés définissant la sensibilité d'un rapport signifie que le recours au huis clos est susceptible d'abus.

La demande d'audition est introduite par le Président de la commission concernée auprès du Bureau de l'Assemblée Nationale ou du Sénat qui la transmet à son tour au membre de

---

<sup>503</sup> Ass. Nat., *Règlement Intérieur*, article 37, al. 3 ; Sénat, *Règlement Intérieur*, article 36, al.2.

<sup>504</sup> Ass. Nat., *Règlement Intérieur*, article 45, al. 1 ; Sénat, *Règlement Intérieur*, article 40, al.2 et 20.

<sup>505</sup> Assemblée nationale et Sénat, *Vade-mecum du Parlementaire*, Ed. du Parlement de la RDC, Novembre 2006, p.53.

<sup>506</sup> Entretien avec M. Gilbert Kasongo Kabambi, Directeur des Commissions au Sénat, le 27 janvier 2009.

<sup>507</sup> *L'Interface Exécutif – Législatif*, n°01 de septembre 2008, pp.54–56.

<sup>508</sup> Entretien avec M. Faustin Kankonde, Secrétaire des Séances à la Division des Annales Parlementaires de l'Assemblée Nationale, le 14 février 2009.

<sup>509</sup> Entretien avec M. Valéry Lufungula Akilimali, Chef de division de la Commission des Relations extérieures du Sénat, le 23 Novembre 2009.

l'exécutif (membre du Gouvernement ou gestionnaire d'une entreprise publique, d'un établissement ou d'un service public) dont l'audition est sollicitée, avec copie, selon le cas, à sa hiérarchie ou à sa tutelle. En général, le Bureau ne rejette pas les demandes d'audition faites par les commissions.<sup>510</sup> L'objet de l'audition est purement informatif.<sup>511</sup> Les personnes dont l'audition est sollicitée sont informées des réunions et de l'ordre du jour de la Commission. Elles peuvent négocier le jour et l'heure de leur audition compte tenu de leur propre disponibilité. Elles n'ont aucune voix délibérative au cours des séances de la commission devant laquelle elles déposent, mais elles sont tenues d'y prendre la parole et de fournir aux Parlementaires toutes les explications qui leur sont demandées.<sup>512</sup>

Les remarques et commentaires à l'intention des personnes auditionnées et les recommandations conséquentes faites par les Commissions à la demande de la plénière lors des auditions des membres de l'exécutif sont transmises au Gouvernement par le biais du Bureau de l'Assemblée Nationale ou du Sénat. Par exemple, au cours de la session ordinaire de mars 2008 le gouvernement a reçu des recommandations sur 10 affaires examinées par l'Assemblée nationale<sup>513</sup> et sur 1 affaire examinée au Sénat.<sup>514</sup> Pour la période allant du 11 avril 2007 au 14 janvier 2009, l'Assemblée Nationale a dénombré un total de 34 recommandations faites au Gouvernement.<sup>515</sup> Le gouvernement applique rarement les recommandations qui lui sont adressées par les commissions à travers les bureaux des deux Chambres,<sup>516</sup> une attitude qui s'explique par l'inexistence de sanctions en cette matière.<sup>517</sup>

Les commissions en tant que telles n'ont pas été dotées de la mission d'effectuer des recherches. Cependant chaque Parlementaire, membre d'une commission, peut en effectuer à titre personnel avec le concours de son assistant. Toutefois, il n'est pas interdit aux commissions, en cas de besoin, de formuler des demandes de voyage d'étude auprès du Bureau du Sénat ou de l'Assemblée Nationale pour s'enrichir de l'expérience Parlementaire des autres pays. Tel a été le cas pour le Président et le Vice-Président de la Commission Politique, Administrative et Juridique ainsi que pour le Directeur des Commissions du Sénat qui ont effectué en novembre

---

<sup>510</sup> Entretien avec M. Gilbert Kasongo Kabambi, Directeur des Commissions au Sénat, 23 novembre 2009.

<sup>511</sup> Assemblée nationale, *Règlement Intérieur*, article 189 ; Sénat, *Règlement Intérieur*, article 183.

<sup>512</sup> Entretien avec M. Gilbert Kasongo Kabambi, Directeur des Commissions au Sénat, le 23 novembre 2009.

<sup>513</sup> Il s'agit des dossiers ci-après : Bundu dia Kongo (18 recommandations), Mbororo (8 ), Contrats Chine – RDC (10 recommandations), Spoliation des terrains et maisons de l'Etat (9 recommandations), Atteintes environnementales à Kai-Tshanga et à Muanda au Bas-Congo par les sociétés PERENCO – REP ET CHEVRON TEXACO (11 recommandations), Mission d'information et de contrôle sur la gestion des sports en RDC (6 recommandations), Affaire RDC contre Ouganda à la Cour Internationale de Justice (5 recommandations), Université de Kinshasa (17 recommandations), Hydrocarbures (4 recommandations), Séquestration des Honorables députés Francis Kalombo et Gérard Muluma (1 recommandation). Cf. *L'Interface Exécutif – Législatif*, n°01 de septembre 2008, pp.57–69.

<sup>514</sup> Dossier PTT (19 recommandations). Cf. *L'Interface Exécutif – Législatif*, n°01 de septembre 2008, p.69.

<sup>515</sup> Entretien avec Maître Kahozi, Conseiller juridique du Rapporteur de l'Assemblée Nationale, le 5 juin 2010; Voir également la lettre n°A.N/RAP/MW/059/ESK/02/2009 du 4 juin 2009 adressée par Monsieur Makonero Wildor, Rapporteur de l'Assemblée Nationale, au Président de la Chambre Basse.

<sup>516</sup> A titre d'exemple, en 2008 le Gouvernement n'a pas suivi les recommandations faites par le Sénat sur la crise à l'Est du pays.

<sup>517</sup> Entretien avec M. Joël Bobele Boponde, Service des Comptes rendus analytiques du Sénat, le 29 juillet 2008.

2008 un voyage en France pour s'enquérir du fonctionnement du Conseil Constitutionnel français afin de mieux aborder l'examen de la loi sur la Cour Constitutionnelle de la RDC.<sup>518</sup>

Les travaux en commission se déroulent à huis-clos. Bien que certaines commissions aient en leur sein des Députés ou Sénateurs ayant une expérience avérée dans les matières débattues, elles n'hésitent pas à faire appel à de l'expertise extérieure pour plus d'efficacité dans leur travail. Par exemple, au cours de la session de septembre 2009, la Commission politique, administrative et judiciaire du Sénat a invité M. Auguste *Mampuya Kanunk'a-Tshiabo*, professeur à l'Université de Kinshasa pour apporter son expertise au cours des discussions sur la proposition de loi sur la Cour constitutionnelle. Au cours de la même session, la Commission des relations extérieures du Sénat a invité les membres de la Commission permanente de réforme du droit congolais aux séances consacrées à l'examen du projet de loi relatif à l'adhésion de la RDC à l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA).

Les commissions économiques et financières (ECOFIN) de l'Assemblée Nationale et du Sénat jouent un rôle important dans l'élaboration du budget de l'Etat. Après que le Gouvernement ait procédé à l'élaboration du budget en consultation avec les experts de la Banque mondiale et du Fond monétaire international,<sup>519</sup> il le soumet à l'examen de l'Assemblée Nationale<sup>520</sup> qui l'envoie à sa Commission ECOFIN pour analyse et amendement.<sup>521</sup> Après son adoption au niveau de la plénière, il est envoyé au Sénat en seconde lecture. Cependant, il convient de relever que les recommandations des commissions ECOFIN des deux Chambres ne sont pas prises en compte avec autant de sérieux que celles des institutions financières.<sup>522</sup>

## F. Participation du public au travail du Parlement

La participation du public au travail Parlementaire dépend du degré des connaissances disponibles sur le travail des Députés et Sénateurs. En plus de l'organisation régulière des visites de terrain pendant les vacances Parlementaires, les deux chambres ont réalisé des efforts considérables pour vulgariser le travail Parlementaire.

Le règlement intérieur de chacune des deux chambres impose aux Parlementaires l'obligation de séjourner d'une façon ininterrompue pendant un mois au moins et aux frais du Parlement, dans sa circonscription électorale au cours des vacances Parlementaires. Dans la pratique, les Parlementaires se rendent dans leur circonscription à chaque vacance Parlementaire, soit deux fois par an. Mais lorsque certaines situations frappent la circonscription, le Parlementaire peut être amené à effectuer une descente sur le terrain en dehors des vacances

---

<sup>518</sup> Entretien avec M. Gilbert Kasongo Kabambi, Directeur des Commissions au Sénat, le 27 janvier 2009.

<sup>519</sup> FMI, *Déclaration au terme d'une visite des services du FMI en République Démocratique du Congo*, Communiqué de presse n°09/399(F), 11 novembre 2009.

<sup>520</sup> Voir RDC, Ministère du Budget, *Allocation du Premier Ministre à l'occasion de la présentation du projet du budget de l'Etat pour l'exercice 2010 devant l'Assemblée Nationale*, <http://www.ministredubudget.cd/> ; Voir également RDC, Ministère du Budget, *Réponse aux préoccupations des honorables députés sur le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2010*, <http://www.ministredubudget.cd/>.

<sup>521</sup> Entretien avec Nkoy Mafuta, Députée Nationale, le 18 Septembre 2008.

<sup>522</sup> Entretien avec M. Gilbert Kasongo Kabambi, Directeur des Commissions au Sénat, le 27 janvier 2009.

Parlementaires.<sup>523</sup> Les visites du Parlementaire dans sa circonscription suivent un rituel similaire et plus ou moins standardisé. Avant son arrivée sur le terrain, un comité d'accueil se charge de préparer la base et d'organiser toutes les rencontres prévues avec les différentes couches de la population. Une fois sur place, le Parlementaire harmonise son programme en collaboration avec le comité d'accueil. Il rencontre, en premier lieu, le Conseil de sécurité qui comprend l'Administrateur du territoire, le Commandant de la Police, le Commandant des Forces armées de la RDC, le Chef d'antenne de l'Agence Nationale de Renseignement (ANR) et le Juge président du Tribunal de Paix. Ensuite des rencontres sont organisées successivement avec le représentant de la Fédération des Entreprises du Congo, la Société civile (regroupement des femmes, les enseignants, les jeunes, etc.), le pouvoir coutumier, le médecin local et les Députés provinciaux. Ces différentes rencontres se déroulent le plus souvent à la permanence du parti ou dans un lieu accessible à tous. Enfin, le Parlementaire effectue des visites de terrain pour se rendre compte des réalités dont il a été mis au courant. Les prisons font souvent partie des lieux à visiter.<sup>524</sup>

Les citoyens ordinaires ont une grande difficulté à faire une distinction entre les compétences du pouvoir législatif et les compétences du pouvoir exécutif.<sup>525</sup> A vrai dire, il règne une confusion dans leur tête entre les responsabilités dévolues à l'exécutif et celles dévolues au législatif si bien que les différents problèmes rencontrés par la population sont indistinctement posés et aux Parlementaires et aux membres du Pouvoir Exécutif.<sup>526</sup> Malheureusement, il est des Parlementaires qui entretiennent cette confusion auprès des électeurs en posant certains actes pour des fins électorales, en espérant être réélus lors de la prochaine législature (construction d'un pont ou d'un marché, achat et installation d'une cabine électrique dans un quartier, etc.). A la fin des vacances Parlementaires, le Parlementaire est appelé à déposer un rapport au niveau du bureau de l'Assemblée Nationale ou du Sénat selon le cas sur la vie politique, administrative, économique, sociale et culturelle de l'entité pour laquelle il propose des solutions.<sup>527</sup>

A la suite de la libération tardive des crédits, très peu de Parlementaires se sont rendus dans leurs circonscriptions électorales durant les vacances Parlementaires qui ont suivi la clôture de la session ordinaire de Mars 2009, si bien que les bureaux des deux Chambres n'ont pas pu réceptionner les rapports des vacances Parlementaires de tous les élus. A titre d'exemple, l'Assemblée Nationale n'a réceptionné qu'une centaine de rapports alors qu'elle compte 500 Députés.<sup>528</sup> Plus grave, l'audition des rapports des vacances parlementaires n'a pas pu avoir lieu au Sénat lors de la session ordinaire de mars 2010 faute de leur dépôt par les Sénateurs.<sup>529</sup> Les rapports des vacances parlementaires sont envoyés au Premier Ministre et au Président de la

---

<sup>523</sup> C'est le cas par exemple lorsque des calamités frappent la circonscription.

<sup>524</sup> Entretien avec M. Philippe Mbwala, Conseiller Juridique de l'Honorable Jean-Philibert Mabaya Gizi Amine, Sénateur et Questeur du Sénat, 5 Octobre 2008.

<sup>525</sup> Entretien avec l'Honorable Léon Engulu, Sénateur, le 26 Octobre 2008.

<sup>526</sup> Entretien avec l'Honorable Gilbert Kiakwama Kia Kiziki, Député National, le 24 Octobre 2008.

<sup>527</sup> Assemblée Nationale, *Règlement Intérieur*, Novembre 2006, Article 112 et 113 ; Sénat, *Règlement Intérieur*, Avril 2007, Article 226, al. 1er et 2.

<sup>528</sup> Entretien avec Monsieur Roger Tshudi Munkhiel, Chef de division Archives, Documentation et Photothèque, Direction de la Documentation et Archives, le 23 Novembre 2009.

<sup>529</sup> Allocution de l'Honorable Président du Sénat à l'occasion de la clôture de la session ordinaire de mars 2010.

République après que le Rapporteur adjoint de la Chambre a terminé le travail de la synthèse des différents rapports par le truchement d'une Commission ad hoc et a produit des propositions de recommandations soumises à l'adoption de la plénière. Le Rapporteur adjoint est chargé de faire le suivi desdits rapports auprès du Gouvernement. Malheureusement, le Rapporteur adjoint du Sénat en est arrivé au constat que les recommandations adressées au Gouvernement n'ont connu à ce jour aucun début d'exécution.<sup>530</sup>

Les rapports de vacances Parlementaires ne font pas l'objet de publication par le Parlement alors qu'ils sont censés contenir des informations d'intérêt général et des observations des Parlementaires au nom des populations qu'ils représentent. Par contre, les Parlementaires organisent dans leurs fiefs électoraux des conférences de restitution sur les situations observées durant leurs vacances Parlementaires. Mais une fois arrivés dans la capitale, ils ne vulgarisent pas ces rapports. Les quelques rares Parlementaires qui possèdent leur propre site web ne pensent pas non plus à les mettre en ligne.<sup>531</sup> Toutefois, toute personne désirant avoir accès aux rapports de vacances Parlementaires peut librement les consulter auprès de la direction de la documentation et archives de chaque Chambre.<sup>532</sup>

En RDC, le public a diverses manières de s'informer sur le fonctionnement du pouvoir législatif. Il peut exercer ce droit à l'information en assistant aux travaux du pouvoir législatif. En effet, l'article 118 de la Constitution dispose : « *Les séances de l'Assemblée Nationale et du Sénat sont publiques, sauf si le huis clos est prononcé* ». Aussi, le public n'est-il admis dans les tribunes lui réservées qu'à concurrence des places disponibles.<sup>533</sup> Cependant, l'assistance aux séances plénières du Parlement obéit à un régime disciplinaire très strict : le public doit avoir un comportement non susceptible de perturber la sérénité du déroulement des travaux et doit s'interdire de manifester un quelconque avis.<sup>534</sup> Il est tenu de garder silence durant les séances publiques. De plus, il lui est interdit de se munir dans la salle de banderole, calicot, instrument de musique ou de toute marque de propagande quelconque.<sup>535</sup> Notons que le président du bureau peut faire expulser toute personne qui contreviendrait à ces dispositions.

Il en est autrement pour les réunions des commissions : le public n'y a pas accès, à moins d'y être expressément invité en tant qu'expert pouvant éclairer la lanterne de la commission dans les matières sous examen.<sup>536</sup> C'est ainsi que des généraux de la Force Armée de la RDC (FARDC) ont été invités à participer aux travaux de la Commission Défense, Sécurité et Surveillance des frontières du Sénat lors de l'examen du projet de loi portant statut du personnel militaire en

---

<sup>530</sup> Lola Kisanga, « Un moment d'intense communication politique » in *Le Sénat*, numéro 4-5 mai 2010, pp.50-51.

<sup>531</sup> Honorable Jean Bamanisa, <http://bamanisajeun.unblog.fr/divers-interventions/#comment-39>.

<sup>532</sup> Entretien avec Monsieur Roger Tshudi Munkhiel, Chef de division Archives, Documentation et Photothèque, Direction de la Documentation et Archives, le 23 Novembre 2009.

<sup>533</sup> Assemblée Nationale, *Règlement Intérieur*, Novembre 2006, Article 224, al. 1er.

<sup>534</sup> Botswali Mpinda, « Le comportement du public dans l'hémicycle lors des séances publiques du Sénat », in *Echos du Sénat*, 1ère Année, n°003 du 5 mars 2007, p.12.

<sup>535</sup> Assemblée Nationale, *Règlement Intérieur*, Article 224, al. 3.

<sup>536</sup> Assemblée Nationale, *Règlement Intérieur*, Article 76, al. 6 ; Sénat, *Règlement Intérieur*, Article 99, al. 5.

RDC.<sup>537</sup> Les procès-verbaux des réunions des Commissions ne sont pas publiés. Cependant, le public peut s'informer de la quintessence des travaux des commissions lors de la présentation de leurs rapports à la plénière. Ce qui permet aux médias de pouvoir en faire échos auprès des populations.<sup>538</sup> Il est important de souligner que les médias font de fréquents reportages sur les activités du Parlement<sup>539</sup> et organisent de nombreuses émissions et débats à la radio et sur les chaînes de télévision dans toutes les langues nationales pour pouvoir le mieux possible vulgariser les informations. Grâce à l'ouverture de deux chaînes Parlementaires – la RTNC 3 / Institutions et la RTNC 4 / Institutions – depuis le début de la session ordinaire de septembre 2009, les populations habitant la capitale ont facilement accès à l'information sur les activités de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Les plénières des deux chambres y sont intégralement retransmises ainsi que certains communiqués ayant trait au projet d'ordre du jour des différentes plénières. Les deux chaînes Parlementaires comptent atteindre 21 villes en 2010. A cela s'ajoute l'initiative prise depuis la session ordinaire de septembre 2009 par le Président de l'Assemblée Nationale de rencontrer les médias à chaque début et clôture d'une session en vue de leur fournir des informations relatives au fonctionnement de la Chambre Basse.<sup>540</sup>

Le Parlement congolais, tout comme la plupart des Parlements du monde, s'est plié aux exigences de la modernité en disposant d'un site web,<sup>541</sup> grâce au soutien du PNUD, sur lequel les citoyens peuvent librement consulter les informations concernant le fonctionnement du Sénat et de l'Assemblée Nationale notamment leurs règlements intérieurs, les procès verbaux des séances plénières, l'actualité concernant le Parlement, etc. Les citoyens ont même la possibilité d'y retrouver en avance le calendrier des travaux des sessions ordinaires et la proposition de répartition des matières en commissions, informations pouvant les aider à assister aux débats. Cependant, ce site web, qui constitue potentiellement un moyen d'information efficace, ne renferme pas toutes les informations ayant trait au Parlement étant donné le fait qu'il n'est pas mis à jour régulièrement suite à la difficulté qu'éprouvent les animateurs du réseau informatique à avoir accès à l'information. En effet, l'Administration de l'Assemblée Nationale dans son ensemble tout comme la Cellule de Communication du bureau de l'Assemblée Nationale traînent souvent les pas pour communiquer au réseau informatique les informations les concernant.<sup>542</sup> Au mois de Février 2009, le site web du Parlement a dû connaître un changement d'adresse<sup>543</sup> suite à une

---

<sup>537</sup> Entretien avec Monsieur Valéry Lufungula Akilimali, Commission des Relations Extérieures du Sénat, le 23 novembre 2009.

<sup>538</sup> Entretien avec Monsieur Eric Iziemi, Journaliste affecté au Parlement pour le compte de la chaîne de télévision *Antenne A* (AA), le 10 Octobre 2008.

<sup>539</sup> Voir notamment « Le Journal du Citoyen » publié comme supplément d'information au Journal « Le Potentiel » ainsi que le journal virtuel « Digitalcongo.net » et « Le Journal en lingala facile » qui passe sur de nombreuses chaînes de télévision et même à la radio. Il compte de nombreux auditeurs et téléspectateurs dans la capitale et dans les provinces.

<sup>540</sup> Cf. « Assemblée Nationale : Suspension des plénières », Journal *L'Avenir*, (Consulté le 30 octobre 2009), <http://www.grouplavenir.cd/spip.php?article28551>.

<sup>541</sup> Voir le site du Parlement de la République Démocratique du Congo, <http://www.parlement-rdc.org>.

<sup>542</sup> Entretien avec Monsieur Awenze Gwogwo, Chef de bureau chargé de l'exploitation du réseau informatique, Division informatique, Direction de la documentation et Archives, le 23 Novembre 2009.

<sup>543</sup> Site de l'Assemblée Nationale de la RDC : <http://www.assemblee-nationale.cd> ; Site du Sénat de la RDC : <http://www.senat.cd>.

défaillance avec Lycos, le site web hébergeur de ce dernier. La culture du développement d'un site web personnel – blog – par les Parlementaires n'est pas encore ancrée dans les mentalités. Rares sont les Parlementaires qui en possèdent.<sup>544</sup>

Le public peut également s'informer sur les activités du Sénat par le biais de son bulletin d'informations bimensuel dénommé « *Echos du Sénat* » qui a connu sa première parution en Janvier 2007.<sup>545</sup> Il a été distribué gratuitement aux citoyens et peut être consulté sur le site du Parlement. Au mois d'août 2008, le bulletin était à son 6ème numéro. Il a cessé de paraître laissant la place au magazine de communication institutionnelle de la Chambre Haute du Parlement Congolais dénommé « *Le Sénat* », qui en est à son cinquième numéro depuis Mai 2010 ;<sup>546</sup> le sixième est sous presse. Le Sénat de la 1ère législature a également publié son 1er rapport annuel d'activités 2007 où l'on peut trouver d'innombrables informations. Le rapport d'activités de l'année 2008 est encore sous presse tandis que celui de l'année 2009 est en élaboration.<sup>547</sup> L'Assemblée Nationale a, quant à elle, publié en décembre 2008 le bilan de ses travaux Parlementaires de la période allant du 22 septembre 2006 au 15 décembre 2008. C'est un document riche en informations sur les activités réalisées par cette chambre basse.<sup>548</sup>

Les comptes-rendus intégraux et les comptes-rendus analytiques, pourtant destinés au public, ne sont malheureusement pas publiés depuis plus de 10 ans suite à certains problèmes financiers (non exécution du budget par le Gouvernement) et logistiques.<sup>549</sup> En effet, la direction des séances, comptes-rendus analytiques et annales Parlementaires connaît une insuffisance d'effectifs et un manque de matériels appropriés pour remplir sa mission. Le PNUD se propose de doter cette direction de matériels nécessaires et de procéder au renforcement des capacités des effectifs durant l'année 2010.<sup>550</sup> En outre, le Ministère des Relations avec le Parlement publie un Magazine institutionnel dénommé « *L'Interface Exécutif – Législatif* » où l'on peut retrouver des informations très précieuses sur les activités du Parlement. Depuis le 8 mai 2010, le Ministère s'est doté d'un site où l'on peut retrouver notamment les lois votées et promulguées, l'essentiel à retenir des sessions parlementaires, les informations sur le Parlement, ses acteurs et ses activités, sur la vulgarisation des lois, etc.<sup>551</sup> L'objectif poursuivi par le site est de faire connaître aux internautes les activités du Gouvernement dans sa relation avec le Parlement, d'améliorer

---

<sup>544</sup> Le Député Jean Bamanisa fait partie des rares parlementaires à entretenir un site web : Voir <http://bamanisajeun.unblog.fr>.

<sup>545</sup> En date du mois d'août 2008, le bulletin était à son 6ème numéro.

<sup>546</sup> *Le Sénat*, numéro 1, mars 2008 ; numéro 3, mai 2009 et numéro 4 - 5, mai 2010.

<sup>547</sup> Entretien avec le Professeur Tombe Kabiena, Conseiller en communication du Rapporteur du Sénat, le 22 juin 2010.

<sup>548</sup> Assemblée Nationale, 1ère Législature de la 3ème République, *Bilan des Travaux Parlementaires du 22 septembre 2006 au 15 décembre 2008*, Palais du Peuple, Décembre 2008.

<sup>549</sup> Entretien avec Monsieur Bokungu Sébastien Chargé de la distribution des documents, Cabinet du rapporteur de l'Assemblée Nationale, le 20 Novembre 2009.

<sup>550</sup> Entretien avec M. Philippe Mbwa, Conseiller Juridique de l'Honorable Jean-Philibert Mabaya Gizi Amine, Sénateur et Questeur du Sénat, 30 novembre 2009.

<sup>551</sup> Cf. Ministère des Relations avec le Parlement ; <http://www.mirepa-rdc.info>.

la gestion des archives et de la documentation ainsi que d'aider les internautes à réaliser leurs recherches.<sup>552</sup>

Le public n'a malheureusement pas accès aux textes des propositions de loi et aux projets de loi qui vont être débattus au sein du Parlement par les Parlementaires. Ces documents de travail ne sont pas officiellement rendus publics. Toutefois certains individus et organismes comme la société civile, les médias, les ONGs, etc., se procurent officieusement des copies libres qu'ils vulgarisent et utilisent pour y travailler et déposer auprès des Chambres du Parlement des observations et propositions d'amendement au projet ou à la proposition de loi sous examen. Tel fut le cas du Cadre permanent de concertation de la femme congolaise (CAFCCO), plate-forme rassemblant des organisations des femmes congolaises, qui a déposé le 13 novembre 2009 au Sénat ses propositions d'amendement au projet de loi portant statut du personnel militaire des forces armées de la RDC actuellement sous examen.<sup>553</sup>

Il est évident que n'étant pas Parlementaires, les membres des organisations de la société civile ne peuvent participer aux travaux du corps législatif. Ils ont accès au Parlement en tant que simples spectateurs. Cependant, ils peuvent être invités à s'adresser aux commissions pour apporter leur expertise dans des matières données, pour donner aux Parlementaires des renseignements, de la documentation, et pour collaborer avec eux<sup>554</sup> ou proposer des commentaires et suggestions au sujet de projets de loi ou propositions de loi. Il n'est pas interdit aux organisations de la société civile intéressées par l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi par une Commission donnée d'envoyer des propositions d'amendement au bureau de ladite commission ou de la plénière. Quelques associations de journalistes l'ont fait lors de l'examen de la loi sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC), ainsi que des syndicats des magistrats lors de l'examen de la loi sur le statut des Magistrats.<sup>555</sup>

### Encadré 13 : Participation de la société civile au travail législatif du parlement

En RDC, les organisations et structures de la société civile participent activement à l'élaboration des textes de loi. Cet effort est bien antérieur à l'installation du Parlement issu des élections législatives de 2006. L'élaboration de certaines lois votées au parlement de transition qui a siégé entre 2003 et 2006 a bénéficié de l'appui de la société civile. C'est le cas de la loi sur la répression des violences sexuelle dont l'avant-projet a été élaboré avec l'appui d'organisations congolaises des droits des femmes mobilisées par Global Rights qui a travaillé avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH).

<sup>552</sup> Senga Kosi Raymonde, « Le ministère des Relations avec le Parlement lance un site Web pour bien jouer son rôle » quotidien *Le Potentiel*, Edition n°4978 du lundi 10 mai 2010.

<sup>553</sup> « La société civile pour un corps respectueux des droits humains », in quotidien *Le Phare* du 16 novembre 2009.

<sup>554</sup> Assemblée Nationale, Règlement Intérieur, Article 82.

<sup>555</sup> Entretien avec M. Gilbert Kasongo Kabambi, Directeur des Commissions au Sénat, le 30 avril 2009.

La participation de la société civile prend souvent la forme d'organisation des ateliers de discussions sur une matière précise préalablement identifiée. Des députés et sénateurs sont généralement invités à ces ateliers en fonction de l'intérêt qu'ils portent à la matière débattue ou de l'expertise dans le domaine spécifique concerné par le texte. Les discussions aboutissent alors à l'adoption des grandes lignes d'un avant-projet de texte de loi dans la matière discutée. L'atelier est ensuite suivi d'un travail de proximité auprès du parlementaire ou du groupe de parlementaires ayant participé à l'atelier en vue de leur faire endosser le projet de texte issu des discussions. Les parlementaires qui acceptent de l'endosser le transforment en proposition de loi qu'ils soumettent ensuite au vote au Parlement.

L'Observatoire Congolais des Droits Humains (OCDH) a suivi ce processus pour préparer une avant-proposition de loi portant pénalisation de la torture dans le cadre de la lutte contre la torture. Le texte, qui a ensuite été endossé en 2007 par un député, n'avait pas encore été soumis au vote au moment de cette publication. De même, la proposition de loi modifiant et complétant le Code pénal, le Code de procédure pénale, le Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, le Code judiciaire militaire et le Code pénal militaire en vue de la mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale a été énormément enrichie par les acteurs judiciaires soutenus par la société civile, le Centre International pour la Justice Transitionnelle (ICTJ), Avocats Sans Frontières, et la Fondation Konrad Adenauer. Le texte a ensuite été déposé à l'Assemblée nationale par les députés Nyabirungu et Mutumbe, qui avaient par ailleurs participé aux travaux pour son élaboration.

La participation de la société civile au travail législatif du parlement demande une grande mobilisation de fonds que la société civile congolaise n'est pas toujours à même de réaliser. Elle doit ainsi recourir à l'appui de certaines ONG internationales et aux institutions du système des Nations Unies.

#### **SOURCES :**

Entretien de M. Simon-Pierre Endjonga, Secrétaire général de l'Observatoire Congolais des Droits Humains (OCDH), *Journal du Citoyen*, [http://www.jdconline.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1694&Itemid=26](http://www.jdconline.net/index.php?option=com_content&task=view&id=1694&Itemid=26).

(consulté le 2 septembre 2010) ; Centre Internationale pour la Justice Transitionnelle (ICTJ), *Plaidoyer pour l'adoption de la loi de mise en oeuvre du Statut de Rome en RDC*, [http://www.ictj.org/static/Factsheets/ICTJ\\_DRC\\_StatutdeRome\\_fs2009\\_fr.pdf](http://www.ictj.org/static/Factsheets/ICTJ_DRC_StatutdeRome_fs2009_fr.pdf).

## **G. Contrôle et audit des finances du Parlement**

Le Parlement de la RDC jouit de l'autonomie administrative et financière.<sup>556</sup> A cet effet, chacune des deux chambres législatives dispose d'un budget propre appelé dotation.<sup>557</sup> Le Questeur de chaque chambre élabore la dotation avec le concours d'un comité ad hoc mis en place par décision du Président du Sénat ou de l'Assemblée Nationale. Elle est par la suite transmise au Bureau pour approbation.<sup>558</sup> Les prévisions budgétaires de chaque chambre comprennent le budget des rémunérations, le budget de fonctionnement, le budget d'investissement et le budget de ses dépendances. Au cours de la session de mars, le projet de budget de l'exercice suivant est

<sup>556</sup> Constitution, Article 100.

<sup>557</sup> Assemblée nationale, *Règlement Intérieur*, Article 117 ; Sénat, *Règlement Intérieur*, Article 107.

<sup>558</sup> Idem, articles 118 et 108 respectivement.

soumis par le Bureau de chaque chambre à l'approbation de l'assemblée plénière. Il est adopté à huis-clos.<sup>559</sup> Une fois approuvé, le Bureau le transmet au Gouvernement dans le délai imparti par ce dernier pour être inscrit dans le budget général de l'Etat. Après la promulgation de la loi de finances de l'année, le quart du budget de Chaque Chambre est mis trimestriellement à leur disposition. Le Règlement financier de Chaque Chambre indique en détails le contenu de chaque budget.<sup>560</sup> Les Bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat déterminent, chacun, les modalités d'exécution de leur dotation par un règlement financier approuvé par l'assemblée plénière. Les Présidents du bureau de l'Assemblée Nationale et du Sénat, en qualité d'ordonnateurs généraux, assurent chacun la gestion de leur dotation. Les Questeurs de chaque chambre remplissent les fonctions d'ordonnateur délégué.<sup>561</sup> Ils assurent la gestion des finances de leurs Chambres respectives et émettent des avis sur les engagements des dépenses à soumettre à l'ordonnateur général. La comptabilité de la dotation est tenue par les services des finances de l'administration de chaque Chambre en obéissant aux principes du Règlement financier.<sup>562</sup>

Le Bureau de chaque chambre est tenu de faire rapport de sa gestion financière à l'assemblée plénière. Aussi, est-il appelé à présenter un rapport complet de sa gestion à la fin de chaque exercice budgétaire.<sup>563</sup> En outre, il est tenu de faire rapport de sa gestion financière au début de chaque session ordinaire.<sup>564</sup> En pratique, les deux chambres présentent leurs rapports à huis-clos à la fin de l'exercice budgétaire.<sup>565</sup> A l'effet de l'examen de ce rapport, chaque chambre constitue en son sein une Commission spéciale de comptabilité et de contrôle des ressources composée d'un délégué issu de chaque Groupe politique et de chaque Groupe provincial. La présidence de cette commission est assurée, à tour de rôle, par les différents Groupes politiques et Groupes provinciaux qui ne sont pas représentés au Bureau. La Commission est assistée des experts désignés par l'Assemblée Nationale ou le Sénat. Elle est aussi appelée à exercer son contrôle sur les six derniers mois précédant sa création. Un délai de trente jours au maximum lui est accordé pour réaliser sa mission.

Au cours de cette dernière, la Commission spéciale est habilitée à prendre connaissance des documents comptables et autres dont elle a besoin pour l'accomplissement de sa mission. Elle procède également au rapprochement des comptes du trésorier avec la comptabilité tenue par les services de la Questure et de l'Administration. A l'issue de celle-ci, elle dresse un rapport écrit portant, entre autres, sur l'état des crédits et la situation des dépenses engagées pendant la période considérée qu'elle dépose au Bureau de l'Assemblée Nationale ou du Sénat qui, à son tour, le soumet à l'approbation de l'Assemblée plénière endéans soixante douze heures.<sup>566</sup> En cas d'indices sérieux de culpabilité du chef de détournement des deniers ou des biens de l'Assemblée

---

<sup>559</sup> Entretien avec Kalombo Mposhi, Conseiller Principal, Bureau d'Etudes, Section Economico-financière, Assemblée Nationale.

<sup>560</sup> Assemblée Nationale, *Règlement Intérieur*, Article 118 ; Sénat, *Règlement Intérieur*, Article 108.

<sup>561</sup> Idem, articles 119 et 109 respectivement.

<sup>562</sup> Idem articles 120 et 110 respectivement.

<sup>563</sup> Idem, articles 120 et 110 respectivement.

<sup>564</sup> Idem, articles 121, al.1er et 111, al. 1er et 186 respectivement.

<sup>565</sup> Entretien avec Philippe Mbwala, conseiller juridique de Jean-Philibert Mabaya Gizi, Sénateur et Questeur du Sénat, 5 oct. 2008 ; Entretien avec Jean-Pierre Nsendula Matulu, chef du bureau Comptabilité et Budget à l'Assemblée nationale, 25 nov. 2009.

<sup>566</sup> Assemblée nationale, Règl. Int., articles 121, al. 1er, 2, 3, 4, 5 et 6 ; Sénat, Règl. Int., article 111, al.1er et 2, 3, 4, 5 et 6.

Nationale ou du Sénat, de concussion ou de corruption, l'Assemblée plénière décide, sans préjudice de l'application des dispositions pénales en vigueur, à la majorité absolue de ses membres présents, de la perte, par le concerné, de ses fonctions de membre du Bureau, conformément au Règlement intérieur de chacune des chambres.<sup>567</sup>

Ce cas de figure ne s'est pas encore produit au cours de cette première législature de la III<sup>ème</sup> République. Cependant, depuis l'audition du rapport du Comité des Sages de la chambre basse du Parlement le 30 décembre 2008, il a été révélé au public que de graves soupçons de corruption pèseraient sur 12 Députés nationaux, membres de la sous-commission des recettes de la commission ECOFIN. Il leur est reproché d'avoir touché des pots-de-vin auprès de l'Administrateur Général de la Direction Générale des Impôts (DGI) dans le but de minorer l'apport en recettes additionnelles de cette régie financière pour l'exercice budgétaire 2009. Le Comité des Sages a conclu son rapport en proposant l'ouverture d'une instruction judiciaire à charge des Députés mis en cause. Le Procureur Général de la République saisi du dossier a adressé un réquisitoire au bureau de l'Assemblée Nationale au mois d'août 2009 afin d'obtenir la levée de l'immunité de ces douze Députés. L'Assemblée Nationale n'y a pas encore répondu. Ce qui est étonnant est qu'au cours d'un point de presse animé le 27 octobre 2009, le Président de la chambre basse a annoncé qu'il attendait que le Parquet Général de la République en fasse la demande dans le cas où il aurait réuni suffisamment de preuves de culpabilité.<sup>568</sup> Cette déclaration du Président de l'Assemblée Nationale jette non seulement le doute sur la volonté du Parlement de lever les immunités des Députés présumés coupables mais présente aussi la lutte contre la corruption prônée par le Chef de l'Etat comme un discours creux.

Ayant constaté que depuis son installation en 2007 jusqu'au 30 novembre 2008 le Bureau du Sénat n'avait toujours pas rendu compte de sa gestion devant l'assemblée plénière, le Sénateur Pius Isoyongo Lofete a adressé une lettre au Président du Sénat le 1<sup>er</sup> décembre 2008 dans laquelle il demandait des éclaircissements sur un volet bien précis de sa gestion conformément à l'article 187 du règlement intérieur du Sénat qui reconnaît cette faculté à tout Sénateur à tout moment de la session. Au terme du délai réglementaire de 7 jours,<sup>569</sup> le Président du Sénat a répondu à sa lettre en lui fournissant les éclaircissements demandés. Une séance plénière à huis-clos a été tenue le même jour pendant laquelle lecture desdits éléments de réponse a été faite à l'assemblée plénière respectivement par le 1<sup>er</sup> Vice-Président et le Questeur. Invité à réagir au rapport et à conclure, le Sénateur Pius Isoyongo Lofete s'est déclaré satisfait des éléments fournis par le Bureau. Dès lors, la procédure fut clôturée le même jour sans débat ni autre forme de discord. Au terme de la plénière, les membres du Bureau ont remercié l'initiateur de la procédure pour leur avoir donné l'opportunité de remplir le devoir réglementaire de rendre compte à l'assemblée plénière de ses activités et de sa gestion.

La pratique consistant à débattre des finances du Parlement en séances fermées au public est très contestée. D'après le Parlement, le huis clos exigé lors de ces séances s'expliquerait par le

---

<sup>567</sup> Idem, articles 121, al. 7 et 111, al. 7 respectivement.

<sup>568</sup> « Assemblée Nationale : Suspension des plénières », Journal *L'Avenir*, (Consulté le 30 octobre 2009), <http://www.grouperlavenir.cd/spip.php?article28551>.

<sup>569</sup> Sénat, Règlement Intérieur, Avril 2007, Article 187.

souci de préserver non seulement la crédibilité des membres du bureau qui est menacée, mais également celle de l'Institution.<sup>570</sup> Mais il est peu probable qu'une procédure tendant à éviter de mettre à nu les présumés malversations financières des membres du bureau serait de nature à les dissuader de poser de tels actes. Au contraire, elle encouragerait plutôt la banalisation des dilapidations et de la corruption. En outre, elle dénierait au Peuple son droit d'exercer le contrôle citoyen sur le Pouvoir Législatif car, on ne saurait concevoir que l'organe de contrôle du Pouvoir Exécutif ne puisse se soumettre lui-même au contrôle du public. Le Sénat devrait augmenter plutôt sa crédibilité en révisant, dans son règlement intérieur, une telle disposition et en adhérant strictement aux principes de la transparence. Dans le cas où le Bureau du Sénat ne répondait pas dans le délai imparti à la lettre lui adressé par le Sénateur ou si son auteur n'était pas satisfait de la réponse, l'assemblée plénière serait en droit de constituer une commission d'enquête chargée de lui faire un rapport circonstancié sur les activités et la gestion du Bureau du Sénat. La présidence de cette commission serait dès lors assurée à tour de rôle par les Groupes politiques non représentés au Bureau du Sénat.<sup>571</sup> A l'issue de ce rapport, l'assemblée plénière peut, en cas de mégestion, et à la majorité des deux tiers de ses membres, demander aux responsables impliqués de démissionner du Bureau. Aucune autre sanction n'est prévue. En particulier, le règlement intérieur du Sénat prévoit que cette démission n'entraîne pas la perte de leur mandat de Sénateur,<sup>572</sup> une disposition qui choque littéralement les consciences en tant qu'elle constitue « une prime » à la malversation financière.

### Encadré 14 : Le Sénateur Pius Isoyongo Lofete justifie sa demande au bureau du Sénat de rendre compte de la gestion des fonds alloués au Sénat (extraits)

Chers amis,

2. [L]'opinion doit savoir que les articles 110 alinéa 2, 111 alinéa 1er et 186 du Règlement intérieur du Sénat font obligation au Bureau, à travers son Président, de rendre compte à l'Assemblée plénière de ses activités et de sa gestion. A la fin de chaque exercice budgétaire, le Bureau présente à la plénière un rapport complet de la gestion financière du Sénat. Il (le Bureau) fait rapport à l'Assemblée plénière de sa gestion au début de chaque session ordinaire.
3. L'opinion doit aussi savoir que depuis son installation en mai 2007, le Bureau n'a pas fait à l'Assemblée plénière ni le rapport de gestion de l'exercice 2007 ni les rapports au début des trois sessions ordinaires successives de septembre 2007, mars 2008 et septembre 2008.
4. L'opinion doit encore savoir que l'article 187 du Règlement intérieur dispose que : « Tout Sénateur peut, par une lettre adressée au Président du Sénat, demander au Bureau des éclaircissements sur un volet bien précis de sa gestion à tout moment de la session. Le Bureau dispose d'un délai de 7 jours pour y répondre devant l'Assemblée plénière à dater de la réception de ladite lettre ».

<sup>570</sup> Entretien avec M. Philippe Mbwalu, Conseiller Juridique de l'Honorable Jean-Philibert Mabaya Gizi Amine, Sénateur et Questeur du Sénat, 30 novembre 2009.

<sup>571</sup> Sénat, Règlement Intérieur, Avril 2007, Article 188, al. 1er et 2.

<sup>572</sup> Idem, article 188, al. 3 et 4.

5. C'est en application de ces prérogatives régulières me reconnues par l'article 187 sus évoqué que j'ai adressé la lettre de demande d'éclaircissement n°088/PILL/SEN/08 du 1er décembre 2008 dont copie en annexe, à l'Honorable Président du Sénat, en ciblant deux volets, à savoir les relations extérieures et inter Parlementaires ainsi que la gestion financière.
6. Au terme du délai réglementaire de 7 jours, par sa lettre n°CAB/PAJ/PDT/SENAT/819/YKL/2008 du 8 décembre 2008, l'Honorable Président du Sénat a répondu à ma lettre en me fournissant les éclaircissements du Bureau en deux volumes. Une séance plénière à huis clos a été tenue le même jour pendant laquelle lecture desdits éléments de réponse a été fait à l'Assemblée plénière respectivement par le 1er Vice Président et le Questeur. A cette occasion, les deux représentants du Bureau ont remercié l'initiateur de la procédure pour les avoir donné l'opportunité de remplir ce devoir réglementaire. Le Questeur a évoqué le début d'exécution des demandes formulées par le paiement des arriérés des mois de janvier et février 2008.
7. Notons que l'article 188 du Règlement intérieur dispose que : «Si dans le délai imparti, le Bureau ne répond pas à la lettre ou si son auteur n'est pas satisfait de la réponse, l'Assemblée plénière peut constituer une commission d'enquête chargée de lui faire le rapport circonstancié sur les activités et la gestion du Bureau du Sénat. La présidence de cette commission est assurée, à tour de rôle, par les Groupes politiques non représentés au Bureau du Sénat. A l'issue de ce rapport, l'Assemblée plénière peut, en cas de mégestion, demander la démission des membres du Bureau impliqués à la majorité des deux tiers de ses membres. Si le quorum de deux tiers n'est pas atteint à la première séance, la majorité simple suffit à la séance subséquente. Toutefois, les membres démis de leurs fonctions, conservent leur mandat de Sénateur».
8. Invité à réagir au rapport et à conclure, j'avais accepté les éléments fournis par le Bureau et la procédure fut clôturée le même lundi 8 décembre 2008 sans débat ni autre forme de discordance car la demande d'une Commission d'enquête n'a pas été à l'ordre du jour.

**SOURCE :**

« Le Sénateur Pius Isoyongo rétablit la vérité », journal en ligne *Congoindépendant.com* 21 décembre 2008 (<http://www.congoindépendant.com/article.php?articleid=4079>).

*Tableau 17 : Recettes du Budget 2007 du Sénat : Rémunération*

N°	CATEGORIES	MONTANT EN CDF
1.	Sénateurs	2 391 134 290,00
2.	Assistants des Sénateurs	151 500 000,00
3.	Membres des cabinets	559 973 274,00
4.	Personnel administratif et prestataires extérieurs	611 909 658,00
5.	Sénateurs honoraires et rentiers retraités et rentiers administratifs	347 297 992,00
6.	Primes des membres des bureaux des commissions et groupes parlementaires	187 650 000,00
<b>Total</b>		<b>4 249 465 214,00 (US\$ 7 521 177,3)</b>

Source : Sénat, Rapport annuel d'activités 2007, Kinshasa, Palais du Peuple, juin 2008, p.68.

Tableau 18 : Recettes du Budget 2007 du Sénat : Frais de fonctionnement

N°	NATURE	MONTANT EN CDF
1.	Dotation mensuelle	1 559 755 378,00
2.	Entrée exceptionnelles	941 459 690,00
<b>Total</b>		<b>2 501 215 068,00</b> <b>(US\$ 4 426 929,3)</b>

Source : Sénat, Rapport annuel d'activités 2007, Kinshasa, Palais du Peuple, juin 2008, p.68.

Tableau 19 : Dépenses du Budget 2007 du Sénat : Rémunération

N°	CATEGORIES	MONTANT EN CDF
1	Sénateurs	2 346 468 365,00
2	Frais d'installation des Sénateurs	113 400 000,00
3	Assistants des Sénateurs	147 500 000,00
4	Frais d'installation des Membres du bureau	35 000 000,00
5	Membres des cabinets	548 492 149,00
6	Personnel administratif et prestataires extérieurs	539 658 000,00
7	Retraités et rentiers Sénateurs Retraités et rentiers administratifs	260 987 600,00
8	Primes des membres des bureaux des commissions et groupes parlementaires	251 959 100,00
<b>Total</b>		<b>4 249 465 214</b> <b>(US\$ 7 521 177)</b>

Source : Sénat, Rapport annuel d'activités 2007, Kinshasa, Palais du Peuple, juin 2008, p.69.

Les comptes du Parlement sont en principe rendus publics, une exigence à laquelle le Sénat s'est déjà soumis. A titre d'exemple, les comptes du Sénat pour l'exercice 2007 ont été publiés en Juin 2008 dans son Rapport Annuel sur la gestion administrative et financière du Sénat pour l'exercice 2007. Les rapports des exercices 2008 et 2009 sont pour l'un sous presse et pour l'autre encore en élaboration. Ce qui n'est pas le cas pour l'Assemblée Nationale : depuis le début de la première législature de la IIIème République, elle n'a pas encore rendu publics ses comptes.<sup>573</sup>

<sup>573</sup> Entretien avec Jean-Pierre Nsendula Matulu, Chef de Bureau Comptabilité et Budget à l'Assemblée Nationale, 25 Novembre 2009.

Tableau 20 : Recettes du Budget 2007 du Sénat : Frais de fonctionnement

MOIS	MONTANT EN CDF
Janvier	2 671 071,67
Février	359 722 190,53
Mars	232 951 679,57
Avril	18 753 288,74
Mai	62 331 157,23
Juin	32 127 641,90
Juillet	83 672 387,54
Août	307 692 379,07
Septembre	71 153 476,58
Octobre	114 374 984,00
Novembre	267 981 091,58
Décembre	764 570 072,74
<b>Total</b>	<b>2 317 901 421,15 (US\$ 4 102 480,4)</b>

Source : Sénat, Rapport annuel d'activités 2007, Kinshasa, Palais du Peuple, juin 2008, p.70.

Les allégations de la Ligue congolaise de lutte contre la corruption (LICOCO, une organisation qui milite pour la bonne gestion des ressources publiques) ont jeté une tâche sombre dans les efforts de transparence du Parlement en matière de gestion administrative et financière. D'après la LICOCO, les membres du Bureau de l'Assemblée Nationale s'arrogent secrètement des avantages faramineux au détriment de la population qui souffre d'un manque criant de partage équitable du revenu national.<sup>574</sup> Le Parlement n'a pas officiellement réagi à ces allégations.

## H. Recommandations

1. Les Bureaux des deux chambres du Parlement devraient prendre des mesures simples et pratiques pour faciliter une plus grande participation du public dans le travail législatif. Une mise à jour régulière des sites de l'Assemblée Nationale et du Sénat en vue de fournir des informations actualisées sur les activités des Parlementaires constituerait un premier pas positif dans cette direction. Le Parlement doit veiller à une publication régulière des comptes-rendus des séances, calendriers des sessions plénières et en commission d'autres documents officiels du Parlement. En particulier, la publication à temps des propositions et projets de loi prévus pour le vote permettrait d'impliquer la population au débat sur ces textes et d'inviter sa

<sup>574</sup> Ligue congolaise de lutte contre la corruption (LICOCO), *Les émoluments et avantages faramineux des membres du bureau de l'Assemblée Nationale face à la pauvreté totale de la population congolaise*, 21 juillet 2008, p.3.

contribution au processus législatif par le dépôt des commentaires et l'envoi de leur opinion aux élus. Le Parlement pourrait surtout renforcer sa collaboration avec les structures et organisations de la société civile et inviter plus régulièrement ces dernières à contribuer au travail législatif et à participer aux travaux en Commissions.

2. La crédibilité du Parlement et l'intégrité de ses membres ont été sérieusement entamées par les allégations persistantes de corruption dans les deux chambres, le manque de transparence dans la gestion de leurs finances internes et la faillite de leurs Bureaux à rendre compte de la gestion des ressources du Parlement. Restaurer cette crédibilité est une tâche urgente à laquelle le Parlement doit s'atteler en priorité. Les mesures suivantes peuvent y contribuer :
  - 1) instituer au sein de chaque chambre du Parlement une commission permanente d'audit des finances et ressources du Parlement avec l'obligation de publier ses rapports ;
  - 2) décréter la démission automatique des membres du bureau impliqués dans la mauvaise gestion des ressources du Parlement ;
  - 3) instaurer une transparence totale dans le traitement des salaires et indemnités des membres du Parlement, et éviter d'en débattre en séances fermées au public ;
  - 4) lever automatiquement l'immunité des Parlementaires qui font l'objet d'allégations crédibles de corruption ou de détournement et les déférer en justice ;  
et
  - 5) établir des critères objectifs de recrutement des assistants Parlementaires et instaurer en leur faveur des mécanismes de protection contre les abus des Parlementaires. Par exemple, instituer des pools d'assistants Parlementaires dans lesquels les Parlementaires sont invités à puiser l'assistance technique dont ils ont besoin éviterait de placer un assistant Parlementaire au service d'un Parlementaire particulier.
3. Le Parlement a largement failli à son obligation de rendre plus performant et plus efficace son contrôle sur l'exécutif, domaine de ses compétences qui détermine le plus sa crédibilité auprès des électeurs. Il est important de renforcer les mécanismes de contrôle Parlementaire par les mesures suivantes :
  - 1) doter le Bureau d'études du Parlement d'une capacité en personnel et en ressources nécessaires pour soutenir les investigations du Parlement ;
  - 2) allouer au contrôle de l'exécutif un budget conséquent permettant de multiplier effectivement sur le terrain les missions d'enquêtes Parlementaires et d'information ;
  - 3) procéder à l'audition dans un temps raisonnable de tous les rapports des commissions d'enquêtes Parlementaires et prévoir des concertations régulières avec le gouvernement pour en suivre l'application des recommandations ;
  - 4) instaurer une meilleure gestion du temps au cours des séances avec le gouvernement ou à l'occasion des débats sur les rapports d'enquête, en accordant par exemple à chaque Parlementaire inscrit un temps bien limité d'intervention ;

- 5) transmettre au Procureur général de la République les rapports d'enquête Parlementaire qui contiennent des allégations de corruption et autres crimes à charge des membres de l'exécutif pour des enquêtes judiciaires appropriées et des poursuites éventuelles. Il est important à cet effet de modifier les lois sur les immunités pour simplifier la procédure de mise en accusation des Ministres devant les autorités judiciaires ; et
  - 6) procéder à une évaluation régulière de l'exécution des recommandations du Parlement par le Gouvernement et rendre publics les rapports d'évaluation.
4. Les efforts du Parlement en matière de production législative doivent être renforcés et soutenus. Les mesures suivantes peuvent y contribuer :
- 1) répertorier en vue de leur inscription aux calendriers des sessions parlementaires, les lois importantes pour l'édification et la démocratisation de l'Etat congolais sur base des travaux de la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais portant sur les textes législatifs et réglementaires indispensables à l'application de la Constitution du 18 février 2006 ;
  - 2) rallonger (par exemple d'1 mois supplémentaire) le délai accordé au gouvernement pour émettre son avis sur une proposition de loi pour permettre une concertation interne suffisante au sein des services de l'exécutif concernés par le texte ;
  - 3) passer à l'inscription automatique et à l'examen effectif des propositions de lois à l'expiration de ce délai même en l'absence d'un avis du gouvernement ;
  - 4) rendre obligatoire la présence des Députés aux travaux des commissions et en plénière et prévoir des sanctions pécuniaires effectives et la suspension de leur mandat en cas d'absences prolongées ou répétées et non justifiées ;
  - 5) procéder au recrutement d'assistants Parlementaires compétents et expérimentés, procéder de préférence au renforcement régulier de leurs capacités.

# 7

## Administration régionale et locale

La Constitution de la République Démocratique du Congo institue trois niveaux d'exercice du pouvoir d'Etat : le pouvoir central et la province ainsi que, à l'intérieur de celle-ci, des entités territoriales décentralisées. Elle introduit le régionalisme politique comme forme de l'Etat intermédiaire entre l'Etat unitaire décentralisé et l'Etat fédéral dont elle constitue l'antichambre. La Constitution détermine le statut des provinces et des entités territoriales décentralisées, procède à une répartition des compétences ainsi qu'à un partage des ressources entre le pouvoir central et les provinces et, de façon significative, interdit formellement toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les prérogatives des provinces et des entités décentralisées.

Dans la pratique cependant, le régionalisme politique congolais est soumis à une rude épreuve des faits. La réforme actuelle sur la décentralisation dépouille l'État d'une part substantielle de ses prérogatives régaliennes au profit des provinces qui, lorsqu'elles ne sont pas bien encadrées, risquent de caresser des velléités indépendantistes. La décentralisation des compétences ne s'est pas accompagnée d'une décentralisation effective des ressources. La réforme de la fiscalité pour adapter les finances provinciales et locales à la réforme politique tarde à venir. Le transfert par l'Etat des compétences et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences est de plus en plus source de conflits entre Kinshasa et les autorités provinciales. En l'absence d'un mécanisme adéquat de correction des disparités provinciales, le système de partage tel que prévu par la Constitution risque d'aggraver les disparités entre les provinces. A ce risque d'aggravation de disparités interprovinciales s'ajoute l'arbitraire avec lequel le Gouvernement alloue aux provinces des recettes à caractère national. En dépit des moyens d'action prévus par la Constitution et les lois pertinentes, le contrôle de l'exécutif provincial par les assemblées provinciales est largement inefficace. Le faible niveau d'instruction de certains

députés provinciaux et la pratique de la corruption entament l'efficacité et l'image de ces organes aux yeux de la population avec le risque de discrédit à l'endroit du projet de décentralisation lui-même.

## A. Contexte historique

La réforme introduite par la constitution du 18 février 2006 en matière de décentralisation était l'aboutissement d'un débat politique ancien sur le choix du meilleur mode de gestion administrative du vaste territoire national, débat à l'origine de clivages entre unitaristes et fédéralistes. Ce débat a constitué la principale ligne de démarcation idéologique entre partis politiques au cours des années précédant l'indépendance. LABAKO, depuis son Manifeste en août 1956, prônait le fédéralisme, qu'elle trouvait justifié, étant donné l'étendue du pays et la diversité des populations en présence. A plusieurs reprises, en 1958 et 1959, elle confirma cette option et publia en juin 1959 le « plan administratif de la République du Congo central » qui couvrait le Bas-Congo, le Kwango et le Kwilu. La tendance unitariste datait de la même époque. Exprimée dans le « Manifeste Conscience africaine », elle avait trouvé sa tribune dans le MNC, qui rejetait en bloc toute idée fédéraliste car elle risquait de conduire à la « balkanisation » du Congo. Les deux projets avaient leurs racines dans la colonisation même. L'unitarisme était un projet défendu depuis Léopold II et soutenu par l'administration coloniale. Le fédéralisme ou, si l'on veut, la prise en compte de la diversité, n'avait jamais manqué de défenseurs parmi les coloniaux, notamment parmi les administrateurs du Katanga. Il devint davantage d'actualité, lorsqu'on envisagea l'autonomie de la colonie. Parmi les partis locaux, les unitaristes se retrouvèrent au Congrès de Luluabourg en avril 1959, congrès qui constitua la première concertation politique de l'histoire nationale. Les fédéralistes se réunirent eux aussi en congrès en décembre 1959. Plusieurs partis y déléguèrent leurs représentants : le PSA, reconverti à la thèse fédéraliste, l'ABAZI, le MNC de Kalonji et le BALUBAKAT (avant sa reconversion pour la tendance unitariste).

A l'indépendance du pays, la loi fondamentale du 19 mai 1960 qui a organisé l'exercice du pouvoir était d'essence fédérale, même si elle évitait d'employer *expressis verbis* le terme fédéralisme.<sup>575</sup> La sécession du Katanga le 11 juillet 1960 et la proclamation de l'Etat autonome du Sud Kasai le 8 août suivant accentuèrent les tendances fédéralistes qui s'étaient manifestées lors de la lutte pour l'indépendance. Au débat principal entre unitarisme et fédéralisme s'ajouta un autre débat parallèle mais directement lié, sur le « découpage territorial », c'est-à-dire la détermination du nombre des provinces et leur délimitation. Ainsi, la Loi fondamentale de 1960 fut amendée par une loi du 9 mars 1962 de façon à permettre la promulgation de la loi du 27 avril 1962, organisant la création de nouvelles provinces. Ainsi naquirent entre 1962 et 1963, 15 nouvelles provinces créées sans vision d'ensemble, au gré des revendications de divers groupes particuliers et de divers politiciens qui prétendaient en être les porte-parole.<sup>576</sup>

---

<sup>575</sup> Toengaho Lokundo, Les constitutions de la République Démocratique du Congo. De Joseph Kasavubu à Joseph Kabila, Presses Universitaires du Congo, Kinshasa, 2008, p.14.

<sup>576</sup> Ces nouvelles Provinces sont Kwango Central, Kwango, Kwilu et Lac Léopold II dans l'ancienne Province de Léopoldville ; Cuvette Centrale, Ubangi et Moyen-Congo dans l'ancienne Province de l'Equateur ; Haut-Congo, Uélé et Kibali-Ituri dans l'ancienne Province Orientale ; Nord-Kivu, Kivu Central et Maniema dans l'ancienne Province du Kivu ; Katanga Oriental, Lualaba

La constitution du 1er août 1964 dite « Constitution de Luluabourg », consacra le *fédéralisme* comme forme de l'Etat assorti d'une large décentralisation des entités locales. Aux termes des articles 4 et 5 de la Constitution de Luluabourg, les provinces qui passèrent de six en 1960 à 21 en 1964, furent reconnues comme entités autonomes, dotées de leurs personnalités juridiques. Les articles 48 et 49 déterminent respectivement les compétences exclusives de la République (Pouvoir central) et celles des Provinces. Subdivisées en arrondissements ou villes, communes et chefferies, les Provinces étaient dotées de leurs propres institutions politiques qu'étaient les Gouvernements provinciaux et les Assemblées provinciales. L'article 140 consacra le principe de la séparation des finances de la République et celles des provinces et les articles 143 à 149 règlent en détail la question de la répartition des ressources entre le pouvoir central et les Provinces.

Le coup d'Etat militaire du 24 novembre 1965 eut pour conséquence la réorganisation territoriale et administrative dans le sens de la centralisation des pouvoirs de décision en vue de conjurer le désordre consécutif à la création des provincettes dont le fonctionnement était problématique, à la fois faute de ressources suffisantes et du fait de la prolifération de territoires dits contestés. Regroupées d'abord en 12 provinces (7 avril 66), les 21 « provincettes » furent finalement ramenées à huit provinces plus la ville province de Kinshasa à laquelle un statut d'autonomie fut conféré (24 décembre 1966). Par la suite, le statut des provinces fut modifié pour en faire de simples entités administratives sous la tutelle directe du Président (31 octobre 1966). Du reste, en juin 1967, on poursuivit le travail de réorganisation administrative et les entités furent réparties en 24 districts (appelés plus tard sous-régions), 132 territoires (zones) et huit villes.<sup>577</sup>

La décentralisation administrative ne sera amorcée qu'au cours des années 80 avec la promulgation des ordonnances-lois du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République et fixant statut de la ville de Kinshasa, dites « Loi sur la décentralisation » sous le régime Mobutu. Aux termes de cette loi, les Régions, les villes, les zones urbaines, les zones rurales et les collectivités furent décentralisées et donc dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion ; par contre les Sous-régions, les cités, les groupements, les localités et les quartiers furent de simples circonscriptions administratives ou entités déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion. Aux dires de Vunduawe Te Pemako, la décentralisation territoriale de 1982 était la plus importante qu'ait connue l'histoire de ce pays.<sup>578</sup> Dans la pratique cependant, cette décentralisation a été soumise à une rude épreuve des faits : la politisation et militantisation de la territoriale, le contrôle étroit du pouvoir central sur les entités décentralisées, le manque d'autonomie financière et la forte dépendance financière des entités décentralisées des subsides du pouvoir central, etc.<sup>579</sup> A tout

---

et Nord-Katanga dans l'ancienne Province du Katanga ; Unité Kasaienne, Luluabourg, Sankuru, Sud-Kasaï et Lomami dans l'ancienne Province du Kasaï. Lire Ndaywel è Nziem, op.cit., p.634.

<sup>577</sup> Lire Ndaywel è Nziem, op.cit., p.647.

<sup>578</sup> Vunduawe Te Pemako, « La décentralisation territoriale des responsabilités au Zaïre. Pourquoi et comment ? II. La nouvelle organisation territoriale, politique et administrative au Zaïre : ses motivations et sa portée exacte », *Zaïre-Afrique*, n°166, juin-juillet-août 1982, p.329.

<sup>579</sup> Lire à ce sujet notamment Kanyinda Lusanga, « La décentralisation territoriale zairoise à l'épreuve de la théorie et des faits », *Cahiers du CEDAF*, n°2, avril 1984 ; Isango Idi Wanzila, « La décentralisation administrative pour le développement : quelques

bien considérer, il s'est agi non pas d'une décentralisation démocratique, mais bien plus d'une décentralisation autoritaire, d'une parodie de décentralisation, d'une décentralisation de façade.

Le nombre de régions, inscrit dans la constitution de 1967 à 1988 est laissé depuis le 27 juin de cette année à la décision du législateur. Considérant la sous-administration du pays eu égard à son étendue et à sa démographie, le Comité Central du MPR Parti-Etat décida d'initier le découpage des régions.<sup>580</sup> Conformément à cette option politique, la région du Kivu fut découpée par l'érection de ses trois sous-régions (Nord-Kivu, Maniema et Sud-Kivu) en régions autonomes.<sup>581</sup> Dans une étude consacrée aux relations entre Kinshasa et le Kivu, Bucyalimwe Mararo y voit pratiquement le retour à la situation des provincettes des années 1963-1966 et conclut qu'en introduisant ce découpage test sans mesures de suivi et de prévention des dérapages potentiels, le gouvernement central a ouvert la boîte de Pandore que la série d'événements qui ont suivi n'ont fait qu'élargir ou défoncer. Ils ont même placé le Kivu en position de faire plier l'échine du gouvernement central de sorte que, pour la première fois, le sort du pouvoir à Kinshasa est désormais lié à la situation interne au Kivu ou, pour l'exprimer autrement, le pouvoir à Kinshasa se joue dans le Kivu.<sup>582</sup>

La réforme territoriale de 1995 introduite par l'Acte constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994 issu de la Conférence Nationale Souveraine avait consacré la forme unitaire de l'Etat. Aux termes de l'article 2 et 104 de cet Acte, les régions étaient dotées de la personnalité civile et la loi n°95-005 du 20 décembre 1995 portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République, resta lettre morte, les institutions régionales organisées par cette loi n'ayant pas eu le temps d'être installées en raison de la guerre dite de libération de 1996-1997.

Le projet de constitution de la Troisième République issu de la Conférence Nationale Souveraine en 1992 a opté pour la forme fédérale de l'Etat et préconisé le découpage territorial en 25 provinces plus la Ville de Kinshasa. Dans la foulée, la terminologie administrative fut modifiée également. L'Etat fédéral devait être subdivisé en *provinces* et non en Etats fédérés.<sup>583</sup> La « province » devait être subdivisée à son tour en arrondissements et en villes et ces derniers en *communes* rurales et *urbaines*. Comme dans les années 60, la fédéralisation visait aussi la révision du découpage territorial à cette différence près que cette nécessité s'était déjà exprimée vers la fin de la décennie 80. L'enjeu consistait essentiellement à mettre l'administration provinciale à la portée des administrés et rapprocher la population des centres de décision. Pour ce faire, il fallait constituer des entités plus restreintes. Les critères retenus pour ce découpage territorial

---

écueils à affronter », *Zaire-Afrique*, n°222, 1988, pp.85-97 ; Isango Idi Wanzila, « La décentralisation administrative et pratiques centralisatrices », *Zaire-Afrique*, n°258, 1991, pp.421-437 ; Ekili Tabu et Otemikongo Mandefu, « La décentralisation administrative et les finances publiques zairoises (Cas de la Province Orientale) », *Zaire-Afrique*, n°242, 1988, pp.69-84 ; Epee Gambwa et Otemikongo Mandefu, « Entités territoriales décentralisées et financement public du développement au Zaïre », *Zaire-Afrique*, n°266, 1992, pp.347-356.

<sup>580</sup> Décision d'Etat n°05-CC-81 du 8 juin 1981.

<sup>581</sup> Ordonnance-loi n°88-031 du 20 juin 1988.

<sup>582</sup> Bucyalimwe Mararo S., « Kinshasa et le Kivu depuis 1987 : une histoire ambiguë », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2004-2005*, mars 2005, p.185.

<sup>583</sup> De l'avis de Ndaywel è Nziem, ce choix est symptomatique ; il dissimule mal la volonté commune de ne pas mettre en cause l'acquis de l'unité. Relire Ndaywel è Nziem, op.cit., p.770.

étaient précis. Les provinces à créer devaient idéalement faire preuve de viabilité économique et avoir une étendue ne dépassant pas les 50 000 km<sup>2</sup> de sorte que l'administré n'ait pas à parcourir plus de 300 km pour rejoindre l'administration provinciale. Il fallait en outre que la province dispose d'un minimum de 800 000 habitants ayant la volonté politique d'être gérés ensemble. L'hypothèse de travail retenue fut, autant que possible, de transformer les anciens districts coloniaux, devenus sous-régions sous la Deuxième République en provinces.<sup>584</sup>

Le décret-loi n°081 du 2 juillet portant organisation territoriale et administrative de la République sous le régime de l'AFDL (Alliance des Forces Démocratique pour Libération du Congo) réduisit les entités territoriales à la Province, à la ville-province de Kinshasa, aux communes de la ville-province de Kinshasa et aux territoires ; les communes autres que celles de, les secteurs et les chefferies qui étaient déjà des entités territoriales décentralisées sous la réforme antérieure de 1982, perdirent leur personnalité juridique et furent réduites aux simples circonscriptions territoriales comme le district, la cité, le quartier, le groupement et le village. La constitution du 18 février 2006 rompt avec les réformes antérieures sur l'organisation territoriale en ce qu'elle consacre trois niveaux d'exercice du pouvoir et trois modes de gestion des entités de base.

## **B. Cadre juridique et institutionnel**

### **Elaboration cahoteuse des textes législatifs et réglementaires**

Conformément à l'article 130 de la Constitution, c'est au Parlement et au Gouvernement que revient l'initiative des lois indispensables à la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Mais le rôle essentiel en matière d'élaboration des projets de lois prévus par la Constitution et indispensables pour la mise en œuvre de la politique de la décentralisation incombe au Gouvernement, plus précisément au Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire. Le Gouvernement Gizenga a inscrit la poursuite de la réforme administrative et de la décentralisation parmi les actions prioritaires de son programme 2007–2011 présenté le 24 février 2007 à l'Assemblée Nationale. Le programme du Gouvernement Muzito présenté à l'Assemblée Nationale le 30 octobre 2008 axe également ses priorités sur la poursuite de la mise en œuvre du processus de la décentralisation. Cinq étapes majeures ont ponctué jusqu'à ce jour le chemin parcouru dans le domaine de l'élaboration du cadre juridique de la décentralisation et les obstacles à sa mise en œuvre : la Déclaration de Matadi, le Forum National sur la Décentralisation, le Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation, la Première Conférence des Gouverneurs de Kisangani, l'Étude sur la Préparation des avant-projets de textes législatifs sur la décentralisation, l'Étude sur l'impact du découpage territorial en République Démocratique du Congo

---

<sup>584</sup> Suivant les critères énoncés, le Congo fédéral devrait en principe être découpé en 25 provinces, en plus de la ville de Kinshasa. Il s'agira des provinces suivantes: Bas-Uélé (Chef-lieu: Buta), Kongo Central (Matadi), Equateur (Mbandaka), Haut-Lomami (Kamina) Haut-Katanga (Lubumbashi), Haut-Uélé (Isiro), Ituri (Bunia), Kabinda (Kabinda), Kasai (Tshikapa), Kwango (Kenge), Kwilu (Kikwit), Lualaba (Kolwezi), Tshilenge (Mbuli-Mayi), Lulwa (Kananga), Maindombe (Inongo), Maniema (Kindu), Mongala (Lisala), Nord-Kivu (Goma), Nord-Ubangi (Gbadolite), Sankuru (Lodja), Sud-Kivu (Bukavu), Sud Ubangi (Gemena), Tanganyika (Kalemie), Tshopo (Kisangani), Tshuapa (Boende). Lire Ndaywel è Nziem, op.cit., p.782.

### *La Déclaration de Matadi*

Dans le but de donner un coup de pouce au processus de décentralisation, les responsables des Assemblées provinciales se sont réunies à Matadi du 19 au 20 mai 2007 à l'invitation du président de l'Assemblée provinciale du Bas Congo. L'objectif de la réunion pour les participants était d'harmoniser leurs vues et de coordonner leurs politiques respectives en rapport avec le processus de décentralisation. La question de l'autonomie administrative, financière et budgétaire des provinces a le plus été discutée. Dans la « Déclaration de Matadi » publiée à l'issue de cette rencontre, les Assemblées provinciales ont recommandé la stricte observation de l'autonomie budgétaire des provinces vis-à-vis du Pouvoir central et l'urgente nécessité d'accompagner le transfert des compétences et des charges aux provinces par le transfert des ressources financières conséquentes, avant de revendiquer l'application sans faille et sans délai de la retenue à la source des 40 % des recettes nationales générées dans leurs provinces respectives. Les Assemblées provinciales ont également dénoncé les affectations des cadres et agents administratifs aux provinces par les autorités du pouvoir central, relevant que de telles affectations sont contraires à la Constitution.

### *Le Forum National sur la Décentralisation*

Un Forum National sur la Décentralisation s'est tenu à Kinshasa du 3 au 5 octobre 2007 pour plancher sur la définition de la stratégie de mise en œuvre de la nouvelle politique de décentralisation selon une vision partagée. Le Ministère de l'Intérieur, Décentralisation et Sécurité de l'époque a alors présenté les étapes suivantes comme prioritaires dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation :

- la finalisation du cadre stratégique, juridique, administratif et financier de la mise en œuvre de la décentralisation avec l'établissement d'un plan d'actions stratégiques à court, moyen et long termes ;
- l'appropriation de ce cadre stratégique par toutes les parties sur la base d'une vision partagée favorable à la cohésion nationale ;
- le transfert progressif des compétences et des ressources vers les niveaux décentralisés conformément aux dispositions constitutionnelles de partage des ressources humaines et financières ;
- la distinction des compétences et des rôles des administrations centrales, provinciales et locales ainsi que la définition des relations entre les fonctionnaires des services décentralisés et déconcentrés conformément à la Constitution ;
- la mise en place d'un système de financement pérenne et soutenable basé sur le transfert (rétrocession) des ressources du niveau central au niveau provincial et de celui au niveau des Entités Territoriales Décentralisées (ETD), le développement des systèmes fiables pour la collecte des recettes propres au niveau local et la mise en place et le fonctionnement d'un système de péréquation pour financer les investissements socioéconomiques aux niveaux provinciaux et locaux ;
- le renforcement des capacités des autorités provinciales dans la planification, la gestion financière et la mise en œuvre du développement ;

- la promotion de la participation citoyenne dans la planification et gestion du développement ; et
- la mise en place des mécanismes de concertation et de coordination entre les acteurs clés au niveau central, provincial et local (Conférence des Gouverneurs, Conseil provincial de la Décentralisation et Comités de Développement provinciaux et territoriaux).

### *Le Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation*

Un Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD) a ensuite été présenté au cours d'un atelier qui s'est tenu à Kinshasa du 10 au 11 juin 2009.<sup>585</sup> Le CSMOD avait l'ambition d'être un outil intégratif et consensuel de pilotage de la décentralisation en République Démocratique du Congo. Les participants à cet Atelier ont adopté une *feuille de route nationale* pour la matérialisation de la décentralisation en République Démocratique du Congo pour une période de dix ans allant de 2009 à 2019 conformément aux recommandations du Forum National sur la Décentralisation d'octobre 2007. Cette feuille de route prévoit la mise en œuvre de la décentralisation en deux phases qui s'étaleraient jusqu'à l'an 2019 :

*La première phase irait de 2009 à 2014* et viserait à relever les principaux défis suivants : i) créer les meilleures conditions politiques, juridiques, budgétaires et financières pour les provinces et les Entités Territoriales Décentralisées en vue de leur permettre d'assumer convenablement leurs missions d'impulser le développement à la base et de promouvoir la démocratie locale ; ii) organiser les élections locales permettant le parachèvement de l'architecture institutionnelle de la décentralisation ; iii) mettre en place les 21 nouvelles provinces ; iv) mettre en place les structures de pilotage et de gestion du cadre stratégique de la décentralisation ; v) doter les provinces et les Entités Territoriales Décentralisées d'instruments et d'outils de gestion pour faciliter l'exécution de leurs programmes de développement.

*La seconde phase s'étalerait entre 2015 et 2019* et approfondirait la décentralisation sur la base des enseignements et leçons tirées de l'évaluation de la première phase.

Cette programmation de la mise en œuvre de la décentralisation et du découpage en cours divise les opérateurs politiques et sociaux intéressés par cette question entre trois tendances. La première tendance est soutenue par les légalistes, qui tiennent à la nécessité du respect du délai constitutionnel c'est-à-dire procéder à la mise en place des nouvelles provinces avant mai 2010. La deuxième tendance des autonomistes revendique le découpage immédiat pour matérialiser la décentralisation. Au regard des contraintes de différents ordres et du retard observé, la troisième tendance est représentée par le camp des réalistes qui prône la révision de l'article 226 de la constitution relatif au délai, en intégrant la notion de la progressivité dans la mise en œuvre de cette réforme. A l'issue de la conférence des gouverneurs, le Chef de l'Etat a recommandé l'organisation d'une commission interinstitutionnelle aux fins de réfléchir sur les modalités pratiques et l'évolution du découpage au regard de l'article 226 de la constitution, recommandation qui n'est pas loin de la troisième tendance mentionnée ci-dessus préconisée par le Ministère.

---

<sup>585</sup> E. Masimo, « Décentralisation, Mbusa Nyamwisi annonce la mise en place des nouvelles provinces avant mai 2010 », <http://minidecat.blogspot.com/2009/07/interview.html>, 13 juillet 2009.

### *La première Session de la Conférence des Gouverneurs de Kisangani*

Au cours de sa première session tenue à Kisangani du 24 au 25 juin 2009, la Conférence des Gouverneurs de Province a suggéré l'accélération de la mise en œuvre de la décentralisation, l'institution d'un ordre de paiement permanent auprès des succursales de la Banque Centrale pour les dotations au profit des provinces, l'accompagnement des provinces dans la mobilisation des recettes publiques et la concertation permanente entre le Gouvernement central et provinciaux sur la gestion du budget d'investissement.<sup>586</sup>

Jusqu'à la date de ce rapport, les résolutions relatives notamment à l'accélération de la mise en œuvre de la décentralisation et à l'autonomie financière des provinces issues de cette Conférence avaient de la peine à être appliquées. Ce retard dans la mise en œuvre des résolutions de la Conférence de Kisangani pollue les rapports entre le Pouvoir central et les Provinces. Celles-ci s'impatientent et ne cessent de crier à l'injustice, comme en témoigne le Président de l'Assemblée provinciale du Bas-Congo :

Il y a effectivement un malaise social au Bas-Congo. Il est dû principalement au fait que le gouvernement central n'envoie plus de l'argent au Bas-Congo. Depuis le mois de novembre (2008), on ne voit plus rien venir. Kinshasa a fermé les robinets. Conséquence : pas d'investissement, pas de salaire. Même au niveau de l'Assemblée provinciale, ce malaise social est bien perceptible. Il se caractérise par des critiques acerbes. Tout le monde est convaincu d'une chose : Kinshasa (siège des Institutions nationales) n'aime pas le Bas-Congo (...). La question que l'on se pose maintenant est celle de savoir si l'on va continuer ainsi. Dans tous les cas, au Bas-Congo, on ne se le cache plus : le gouvernement central consomme notre argent. Nous qui produisons, on ne nous retourne rien.<sup>587</sup>

Le même sentiment de frustration a été exprimé au Katanga où, d'après *Le Potentiel*, « à bout de patience et talonné par les urgences face au défi de développement de sa province, le gouverneur du Katanga Moïse Katumbi se sent de plus en plus privé de moyens de sa politique. Raison pour laquelle, il a fait le déplacement de la capitale afin d'en discuter avec le Premier ministre Adolphe Muzito et trouver les voies et moyens de corriger ce qui semble être une injustice à l'endroit d'une vache à lait du gouvernement central (...). Ne pas lui rétrocéder ce qui lui revient ne peut être interprété autrement que comme une asphyxie ».<sup>588</sup>

### *L'Etude sur l'impact du découpage territorial*

Les conclusions de l'étude sur l'impact du découpage territorial en RDC,<sup>589</sup> réalisée par des experts de la Banque Mondiale, de la Commission européenne, de la Coopération Belge et

---

<sup>586</sup> Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire, *Compte rendu de la première session de la Conférence des Gouverneurs de Province du 24 au 25 juin 2009*, disponible à l'adresse : <http://minidecat.blogspot.com/2009/07/interview.html>, 25 juin 2009.

<sup>587</sup> M. Lutete, « Président de l'Assemblée provinciale du Bas-Congo François Kimasi : 'Nous disons non à la construction d'un pont entre Kinshasa et Brazza car, en sous-main, agissent des milieux financiers français' », *Potentiel*, du 4 mars 2009.

<sup>588</sup> Willy Kabwe, « Rétrocession des 40% : Moïse Katumbi chez Muzito », *Potentiel*, du 5 août 2009.

<sup>589</sup> Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire, « Antipas Mbusa Nyamwisi ouvre l'atelier de Restitution sur l'impact du découpage territorial en RDC », <http://minidecat.blogspot.com/2009/07/interview.html>, date d'accès : 25 juillet 2009.

de la Division de Réforme du Secteur public et Renforcement des Capacités (AFTPR) région Afrique du PNUD, indiquent que le découpage bénéficie d'un important soutien politique, mais la réalité cependant est tout autre. Le rapport d'enquête invoque entre autres le fait que les nouvelles limites à l'intérieur des anciennes provinces ne reflètent pas les liens ethniques dans un certain nombre de cas. Aussi, la plupart des centres de district qui sont les futures capitales n'ont pas d'infrastructures administratives de base, et la situation est pire dans les lieux autres que les chefs-lieux de district. L'analyse de la situation dans cinq des six provinces qui doivent être découpées (Bandundu, Equateur, Province Orientale, Kasai-Occidental, Kasai-Oriental et Katanga) pose des questions sérieuses sur la viabilité du processus.

D'après les conclusions de cette étude publiées le 16 juillet 2009 à Kinshasa, le découpage aggrave encore les difficultés budgétaires de fournir des ressources adéquates aux provinces et de respecter l'obligation constitutionnelle de la rétrocession. A la date de l'étude, le gouvernement central n'avait pas encore totalement mis en œuvre les transferts de 40 % des recettes nationales aux provinces. Une analyse détaillée qui a cherché à identifier les dépenses faites en 2007 et 2008 dans les nouvelles provinces affirme que seule une petite minorité des provinces issues du nouveau découpage est financièrement viable. Les conclusions de l'étude appellent le gouvernement central et les gouvernements provinciaux à prendre une série de mesures au niveau de la mise en œuvre du découpage. Car, souligne l'étude, un mauvais lancement du découpage risque de compromettre non seulement les niveaux de prestation des services déjà faibles, mais encore de mettre à mal dans les provinces le processus de renforcement des capacités et la stabilité politique. Pour ces experts, le découpage doit être mis en place étape par étape.

#### *L'étude sur la préparation des avant-projets de textes législatifs sur la décentralisation*

Avec l'appui de la Banque Mondiale, le cabinet Impact Plus a mené une étude sur la préparation des projets des lois, décrets, arrêtés ou documents sur la décentralisation territoriale et financière.<sup>590</sup> Les conclusions de l'étude sont consignées dans un rapport provisoire soumis à la validation d'un atelier organisé les 7 et 8 août 2008 par le ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire. Cette étude a été réalisée dans le but de renforcer le cadre juridique et institutionnel de la RDC à travers la production d'avant-projets de textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation territoriale et financière. Parmi les cinq grandes questions discutées au cours de cet atelier figurent les deux suivantes : (i) le renforcement des capacités des acteurs des provinces et ETD en matière de gestion budgétaire, grâce à la proposition d'outils didactiques de planification, budgétisation et gestion des dépenses et (ii) l'examen d'un projet de loi sur la nomenclature des impôts et taxes réservées aux provinces et ETD ainsi le guide des tâches des agents provinciaux de recouvrement.

## **Les lois essentielles de la décentralisation**

Les résultats obtenus au bout de ces efforts sont très maigres. Près de quatre ans après son lancement en 2006, le processus de décentralisation accuse un retard préoccupant. Un

---

<sup>590</sup> Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire, « Tenue de l'atelier de validation du Rapport Provisoire de l'Etude sur la Préparation des Projets des Lois, Décrets, Arrêtés ou Documents sur la Décentralisation », [http://minidecat.blogspot.com/2009\\_08\\_01\\_archive.html](http://minidecat.blogspot.com/2009_08_01_archive.html), 11 août 2009.

important arriéré législatif et réglementaire s'accumule et empêche de faire face aux défis de fonctionnement auxquels les entités de base sont confrontées. Les structures administratives actuelles de la RDC sont régies par la Constitution du 18 février 2006 ainsi que par les lois d'application relatives à l'exercice et à la répartition des compétences entre le Pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées.

Avant la constitution du 18 février 2006, les « Composantes » et « Entités » signataires de l'Accord Global et Inclusif du 17 décembre 2002, « *profondément soucieuses de construire une seule et même Nation harmonieusement intégrée et de consolider l'unité nationale* », <sup>591</sup> avaient opté pour l'*Etat unitaire décentralisé*, composé de la Ville de Kinshasa et de dix Provinces dotées de la personnalité juridique. L'organisation et le fonctionnement de la ville de Kinshasa et des Provinces ainsi que la répartition des compétences entre l'Etat et les Provinces devaient être fixés par une loi organique votée lors de la première session de l'Assemblée nationale et du Sénat de la Troisième République. <sup>592</sup> Ce délai n'a pas été tenu. La loi organique prévue à l'article 5, alinéa 4 de cette Constitution de la transition du 5 avril 2003 n'a jamais été élaborée et promulguée. L'organisation territoriale et administrative de la RDC continuait à être régie par le décret-loi n°081 du 2 juillet 1998. <sup>593</sup> Aux termes de ce décret-loi, les entités administratives décentralisées furent réduites à la province, la ville, la commune pour la Ville de Kinshasa et le territoire. Certaines entités territoriales jadis décentralisées sous l'empire du Parti-Etat pendant la Deuxième République, à savoir les communes autres que celles de Kinshasa, les collectivités-secteurs ainsi que les collectivités-chefferies perdirent leur personnalité juridique et leur autonomie de gestion. Ces entités décentralisées n'ont pas eu à fonctionner dans la logique du nouveau régime Kabila, en raison de la guerre déclenchée en août 1998. Par rapport à la législation antérieure relative à l'organisation et au fonctionnement des entités décentralisées, <sup>594</sup> le décret-loi du 2 juillet 1998 constitue donc un véritable recul en termes de décentralisation, de démocratie administrative et d'autonomie locale en raison i) de la réduction des entités territoriales décentralisées et de la perte par certaines d'entre elles de leur personnalité juridique, ii) d'absence des organes délibérants représentatifs des intérêts de la population, iii) de politisation et de la militantisantion de la territoriale par l'institutionnalisation de Comités de Pouvoir Populaire (CPP) qui exerçait un rôle dirigeant dans la gestion des entités locales à tous les niveaux.

La Constitution de la Troisième République consacre la décentralisation et trois modes de gestion des entités de base : i) le régionalisme pour les provinces, ii) la décentralisation pour les villes, les communes, les secteurs et chefferies, et iii) la déconcentration pour les territoires,

---

<sup>591</sup> Constitution de la transition, *Journal Officiel*, numéro spécial, 5 avril 2003, préambule, p.3.

<sup>592</sup> Constitution de la transition, article 5.

<sup>593</sup> Décret-loi n°081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale, administrative et politique de la République Démocratique du Congo tel que modifié et complété par le Décret-loi n°018/2001 du 28 septembre 2001, *Journal Officiel*, numéro spécial, 28 septembre 2001.

<sup>594</sup> Avant l'avènement en mai 1997 à Kinshasa de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL), l'organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo était régie par l'ordonnance-loi n°82-006 du 25 février 1982, *Journal Officiel* n°6, 15 mars 1982. La loi n°95-005 du 20 décembre 1995 portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République du Zaïre, *Journal Officiel* n°1, 1er janvier 1996, fut lettre morte en ce que ce texte n'a pas eu le temps de s'appliquer en raison de la guerre de libération de l'AFDL de 1996/97.

les quartiers, les groupements et les villages. Elle prévoit au total onze lois indispensables pour la mise en œuvre de la politique de décentralisation, lois qui appellent à leur tour des mesures d'application attendues du Gouvernement. Il s'agit des lois ci-après : i) loi organique portant limites des Provinces et celles de la Ville de Kinshasa (article 2.5 de la constitution) ; ii) loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces (article 3.3), iii) loi organique portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces (article 3.4) ; iv) loi financière (article 171) ; v) loi fixant la nomenclature des autres recettes locales et la modalité de leur répartition (article 175.3) ; vi) loi organique portant organisation et fonctionnement de la Caisse nationale de péréquation (article 181.5), vii) loi portant organisation et fonctionnement des services publics du Pouvoir Central, des Provinces et des entités territoriales déconcentrées (article 194), viii) loi organique portant subdivisions territoriales à l'intérieur des Provinces (article 196.2) ; ix) loi portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province (article 200.5) ; x) loi portant statut des chefs coutumiers (article 207.4), xi) loi portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante (article 211.4).

L'élaboration de ce cadre juridique de la décentralisation est loin d'être achevée. A la date de publication de ce rapport, le chantier de la décentralisation est régi par cinq textes de lois essentiels :

- i) la loi sur la libre administration des provinces définit celles-ci comme des composantes politiques et administratives du territoire de la RDC. Aux termes de la loi, celles-ci, comme les entités territoriales décentralisées qu'elles supervisent et coordonnent, sont dotées de la personnalité juridique et jouissent de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques et possèdent des compétences exclusives et concurrentes qui leur sont attribuées par la Constitution par le biais de leurs organes propres (Assemblées et Gouvernements provinciaux) ;<sup>595</sup>
- ii) la loi sur les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province comme cadre de concertation régulière entre les provinces et le pouvoir exécutif national ;<sup>596</sup>
- iii) la loi sur les entités territoriales décentralisées détermine leurs rapports avec l'Etat et les Provinces ;<sup>597</sup>
- iv) la loi sur le statut des subdivisions territoriales à l'intérieur des Provinces ;<sup>598</sup>

---

<sup>595</sup> Loi n°08/012 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, *Journal Officiel* n°spéc. 31 juillet 2008.

<sup>596</sup> Loi organique n°08/015 du 7 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province, *Journal Officiel* n°spéc. 10 octobre 2008.

<sup>597</sup> Loi n°08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, *Journal Officiel*, n°spécial, 10 octobre 2008.

<sup>598</sup> Loi organique n°10/011 du 28 mai 2010 fixant les subdivisions territoriales à l'intérieur des Provinces, *Journal Officiel* n°spéc. 2010.

- v) et la loi sur la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) qui en détermine la composition, le fonctionnement et l'organisation interne.<sup>599</sup>

Le constat effectué par le gouvernement en août 2009 était qu'à cette date la RDC en était encore au niveau de conception des avant-projets de textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation. Il s'agit des textes ci-après en voie de préparation : i) le manuel de guide de tutelle sur les Entités Territoriales décentralisées, ii) l'avant projet de loi portant statut des chefs coutumiers, iii) l'avant projet de décret portant organisation et fonctionnement des Entités Territoriales déconcentrées, iv) l'avant projet de la loi organique sur les finances publiques, v) l'avant projet de la loi organique sur la Caisse Nationale de Péréquation, vi) le règlement général sur la Comptabilité Publique, vii) les modalités de calcul de reversement et projet d'un décret sur les allocations aux provinces et aux entités territoriales décentralisées de 40 % des recettes à caractère national, viii) le projet de loi sur la nomenclature des taxes et impôts autorisés aux Provinces et aux Entités territoriales décentralisées, ix) le guide des tâches des agents provinciaux d'assiette et de recouvrement, x) les outils didactiques sur les questions budgétaires.<sup>600</sup>

Les arriérés législatifs et réglementaires restent donc lourds. Sur les onze lois indispensables, huit lois ainsi que les mesures d'application des cinq lois déjà promulguées continuent à se faire attendre. Il s'agit des lois ci-après : i) loi organique portant limites des Provinces et celles de la Ville de Kinshasa (article 2.5 de la constitution) ; ii) loi financière (article 171); iii) loi fixant la nomenclature des autres recettes locales et la modalité de leur répartition (article 175.3) ; iv) loi organique portant organisation et fonctionnement de la Caisse nationale de péréquation (article 181.5) ; v) loi portant organisation et fonctionnement des services publics du Pouvoir Central, des Provinces et des entités territoriales déconcentrées (article 194), vi) loi portant statut des chefs coutumiers (article 207.4).

## **c. Structure et fonctionnement des institutions provinciales et locales**

La Constitution de la Troisième République consacre la libre administration et l'autonomie de gestion des provinces et des entités territoriales décentralisées. Avant d'examiner ces deux principes cardinaux d'organisation et de fonctionnement des entités territoriales décentralisées, il sied de prime abord d'attirer l'attention sur la confusion sémantique à propos du terme « décentralisation » en République Démocratique du Congo dans la mesure où la plupart des acteurs impliqués l'utilisent pour désigner la mise en oeuvre des dispositions constitutionnelles relatives non seulement aux entités territoriales décentralisées (ETD) énumérées par l'article 3 de la constitution (ville, communes, secteurs et chefferies) mais aussi, voire surtout, vu les débats récents,

---

<sup>599</sup> Loi n°10/010 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante, *Journal Officiel* n°spéc. 2010.

<sup>600</sup> Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire, « Tenue de l'atelier de validation du Rapport Provisoire de l'Etude sur la Préparation des Projets des Lois, Décrets, Arrêtés ou Documents sur la Décentralisation », [http://minidecat.blogspot.com/2009\\_08\\_01\\_archive.html](http://minidecat.blogspot.com/2009_08_01_archive.html), consulté le 11 août 2009.

au transfert des compétences vers les provinces. Or, la constitution n'énumère pas les provinces comme des entités décentralisées.<sup>601</sup>

Le principe de la libre administration « signifie d'abord et avant tout que toute collectivité « doit disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives. Le législateur ne peut donc porter atteinte à ces deux éléments clé que sont l'élection des assemblées et les compétences propres de décision (on retrouve là ces éléments constitutifs de la décentralisation territoriale que sont l'élection des organes dirigeants et le pouvoir de décision sur les affaires locales) ». <sup>602</sup> L'autonomie dont jouissent en droit la Province et les entités territoriales décentralisées implique en principe la gestion des affaires locales par des élus locaux qui ne dépendent que de leurs populations. De l'avis de Georges Vedel, « l'élection est la technique par excellence qui assure l'autonomie des organes chargés de la gestion des intérêts locaux », <sup>603</sup> ou mieux, selon Georges Burdeau, comme « le seul procédé qui assure en droit et en fait l'indépendance des autorités locales ». <sup>604</sup> Le principe électif constitue donc le baromètre de la pression de l'Etat sur les collectivités locales. <sup>605</sup>

La Constitution du 18 février 2006, la loi électorale du 9 mars 2006, la loi 31 juillet 2008 sur la libre administration des provinces et celle 7 octobre 2009 sur l'organisation et le fonctionnement des entités décentralisées déterminent le mode de désignation des autorités provinciales et locales.

## Institutions provinciales

La province est dirigée par deux organes : l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial. Les membres de l'*Assemblée provinciale* sont appelés Députés provinciaux. Ces derniers sont *élus* au suffrage universel direct et secret ou cooptés pour un mandat de cinq ans renouvelable. Dans les circonscriptions à un seul siège, ils sont élus au scrutin majoritaire simple ou au scrutin proportionnel de listes ouvertes à une seule voix préférentielle avec application de la règle du fort reste dans les circonscriptions de deux sièges et plus. <sup>606</sup> A l'échelle nationale, on compte 690 Députés provinciaux à raison de 632 élus et 58 cooptés parmi les chefs coutumiers comme le montre le tableau ci-dessous.

---

<sup>601</sup> M. Liégeois recommande d'accepter les deux acceptions du vocable « décentralisation » en RDC. Une acception juridique qui réserve cette appellation aux entités visées par l'article 3 de la constitution et une acception courante qui englobe lesdites entités et les provinces. Lire M. Liégeois, La décentralisation en RD Congo. Enjeux et défis, GRIP, Bruxelles, 2008, disponible sur [www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&o=613](http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&o=613), consulté le 14 mars 2009, p.10.

<sup>602</sup> A. Gazier, *La libre administration des collectivités territoriales*, Fiche de niveau 2. Institutions administratives, 29 décembre 2007, p.1. C'est nous qui mettons en italiques.

<sup>603</sup> G. Vedel, *Droit administratif*, PUF, Paris, 1978, p.641.

<sup>604</sup> G. Burdeau, *Traité de science politique - L'Etat*, tome 2, 3e éd., L.G.D.J., Paris, 1980, p.418.

<sup>605</sup> P. Mahon, *La décentralisation administrative*, Droz, Genève, 1985, p.53.

<sup>606</sup> Constitution, article 197, et loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial, 20 juin 2006, article 144.

Tableau 21: Répartition des Députés provinciaux par province

Province	Electeurs	Sièges	Députés élus	Députés cooptés
Bas-Uele	360 969	18	17	1
Equateur	551 146	24	22	2
Haut-Katanga	1 307 112	30	27	3
Haut-Lomami	838 242	24	22	2
Haut-Uele	633 886	24	22	2
Ituri	1 399 608	30	27	3
Kasai	1 055 964	30	27	3
Kasaï-Central	982 346	24	22	2
Kasai-Oriental	891 802	24	22	2
Kinshasa	2 963 912	48	44	4
Kongo central	1 232 416	30	27	3
Kwango	658 032	24	22	2
Kwilu	1 707 657	36	33	3
Lomami	676 117	24	22	2
Lualaba	553 505	24	22	2
Mai-Ndombe	583 548	24	22	2
Maniema	629 894	24	22	2
Mongala	591 876	24	22	2
Nord-Kivu	2 462 012	42	38	4
Nord-Ubangi	489 085	18	17	1
Sankuru	453 499	18	17	1
Sud-Kivu	1 666 615	36	33	3
Sud-Ubangi	905 634	24	22	2
Tanganyika	819 063	24	22	2
Tshopo	862 828	24	22	2
Tshuapa	434 562	18	17	1
<b>TOTAL</b>	<b>25 712 552</b>	<b>690</b>	<b>632</b>	<b>58</b>

Source : Tableau adapté de l'annexe 2 à la loi électorale relative à la répartition des sièges des députés provinciaux par province.

L'Assemblée provinciale adopte son règlement intérieur. Elle dresse les procès verbaux, les comptes rendus analytiques et les annales parlementaires. Elle légifère par voie d'édit sur les matières de la compétence de la province et le contrôle du Gouvernement provincial. Elle vote et adopte le budget du Gouvernement provincial. Dans le cadre de l'exercice du contrôle du Gouvernement provincial et des services publics provinciaux et locaux, elle dispose de moyens divers que sont : i) la question orale ou écrite avec ou sans débat ; ii) la question d'actualité ; iii) l'interpellation ; iv) la Commission d'enquête ; v) l'audition par les Commissions.<sup>607</sup> Elle établit des rapports des commissions d'enquête, les rapports d'information au terme d'une audition par les commissions permanentes ou temporaires ainsi que des rapports de vacances. Elle peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement provincial ou celle d'un membre de ce gouvernement. Tous les documents de l'Assemblée provinciale sont en principe accessibles au public.<sup>608</sup> En vue d'assurer l'accessibilité aux informations sur le fonctionnement et la vie de cet organe délibérant, les audiences sont publiques et donc ouvertes aux organisations de la Société civile, partis politiques, la presse et au public en général, sauf lorsqu'il est ordonné un huis clos.

Le Gouvernement provincial pour sa part est composé d'un Gouverneur, d'un Vice-Gouverneur et de ministres provinciaux dont le nombre ne peut dépasser dix. Le Gouverneur et le Vice-Gouverneur sont élus sur une même liste au suffrage indirect (au second degré) et au scrutin majoritaire à deux tours, pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois par les Députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale. Ils sont investis par ordonnance du Président de la République. Les Ministres provinciaux sont nommés par le Gouverneur au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale.<sup>609</sup> Avant son investiture, le Gouvernement provincial présente à l'Assemblée provinciale son programme d'action. Il décide par voie d'arrêté. Après l'investiture du Gouvernement, le Gouverneur de province prend un arrêté d'organisation et de fonctionnement du Gouvernement provincial fixant la répartition des compétences entre les ministres provinciaux. Il élabore le projet de budget à présenter à l'Assemblée provinciale. Il promulgue les édits de l'Assemblée provinciale. Il prépare divers rapports à l'attention de l'Assemblée et du Gouvernement sur les matières relevant de la compétence de la Province, par exemple concernant l'exécution du budget de l'exercice écoulé, la sécurité des personnes et des biens, etc.

## Institutions locales

Les entités territoriales décentralisées prévues à l'article 3 de la Constitution du 18 février 2006 et organisées par la loi du 7 octobre 2008 possèdent deux types d'organes : les organes délibérants et les exécutifs locaux. Les organes délibérants sont appelés Conseil urbain, Conseil communal et Conseil de chefferie ou de secteur respectivement pour la Ville, la Commune, la Chefferie ou le Secteur.

---

<sup>607</sup> Assemblée Provinciale de la Province Orientale, Règlement Intérieur, *Journal Officiel de la République*, numéro spécial, 22 décembre 2008, article 48, p.48.

<sup>608</sup> Entretien avec Mturo Wuli-Mure, Rapporteur de l'Assemblée provinciale de la Province Orientale, 12 mai 2009.

<sup>609</sup> Constitution, article 198 et loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, articles 158 et 159.

a. Conseils ou organes délibérants locaux

Les membres du Conseil urbain, appelés conseillers urbains, à raison de quatre conseillers par commune, sont élus par les conseillers municipaux au scrutin proportionnel des listes ouvertes à une seule voix préférentielle avec application de la règle du plus fort reste, pour un mandat de cinq ans renouvelable.<sup>610</sup> Le Conseil municipal / communal, organe délibérant de la commune, est composé de conseillers municipaux ou de conseillers communaux élus au suffrage universel au scrutin proportionnel de listes ouvertes à une seule voix préférentielle avec application de la règle du plus fort reste.<sup>611</sup> Le Conseil de secteur ou de chefferie est composé de Conseillers de secteur ou de chefferie élus au suffrage universel direct et secret, pour un mandat de cinq ans renouvelable, au scrutin majoritaire simple pour les circonscriptions électorales à un seul siège, et au scrutin proportionnel de listes ouvertes à une seule voix préférentielle avec application de la règle du plus fort reste pour les circonscriptions électorales de deux sièges et plus.<sup>612</sup>

b. Collèges Exécutifs locaux

Les Exécutifs locaux des entités territoriales décentralisées prévues par la Constitution du 18 février 2007 et telles qu'organisées par la loi du 7 octobre 2008 sont désignés sous le nom de *Collèges* : Collège exécutif urbain, Collège exécutif communal et Collège exécutif du secteur ou de la chefferie. Le *Collège exécutif* urbain est l'organe de gestion de la ville et d'exécution des décisions du Conseil urbain. Il est composé de cinq membres dont un Maire, un Maire adjoint et trois échevins urbains. Ces derniers sont nommés par le Maire au sein ou en dehors du Conseil urbain, alors que le Maire et le Maire adjoint sont élus sur une même liste et au scrutin à deux tours par les conseillers urbains, au sein ou en dehors du Conseil, pour un mandat de cinq ans renouvelable.<sup>613</sup> Le *Collège exécutif communal* est l'organe de gestion de la Commune et d'exécution des décisions du Conseil communal / municipal. Il est composé de quatre membres dont un Bourgmestre, un Bourgmestre adjoint et deux échevins communaux.<sup>614</sup> Le Bourgmestre et le Bourgmestre adjoint sont élus sur la même liste et au scrutin à deux tours par les conseillers municipaux, au sein ou en dehors du Conseil communal, pour un mandat de cinq ans renouvelable.<sup>615</sup>

Le *Collège exécutif du secteur ou de chefferie* est l'organe de gestion du secteur ou de la chefferie et d'exécution des décisions de son Conseil. Le Conseil exécutif du secteur comprend quatre

---

<sup>610</sup> Constitution, article 174, et loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, articles 175.

<sup>611</sup> Constitution, article 190 à 191 et Loi n°08/016 du 7 octobre 2008 porte composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et fixe leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, article 48.

<sup>612</sup> Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, article 209.

<sup>613</sup> Constitution, article 183, et Loi n°08/016 du 7 octobre 2008 sur les entités territoriales décentralisées, article 30.

<sup>614</sup> Article 55 de la loi du 7 octobre 2008

<sup>615</sup> Constitution, article 199, et Loi n°08/016 du 7 octobre 2008, article 56.

membres dont un chef de secteur, un chef de secteur adjoint et deux échevins de secteur. Le Conseil exécutif de chefferie est composé de quatre membres dont un chef de chefferie désigné selon la coutume et de trois échevins nommés par le chef de chefferie. Les deux échevins de secteur sont également nommés par le chef de secteur. Par contre, ce dernier ainsi que son adjoint sont élus sur une même liste et au scrutin majoritaire à deux tours par les conseillers de secteur, au sein ou en dehors du Conseil, pour un mandat de cinq ans renouvelable.<sup>616</sup>

Jusqu'à la date de ce rapport, les élections générales prévues par l'Accord Global et Inclusif du 17 décembre 2002 en vue de permettre la mise en place d'un régime constitutionnel démocratique ne sont organisées qu'aux niveaux national et provincial. S'agissant des élections locales devant permettre de désigner des Conseils et des Collèges exécutifs locaux, et prévues par la loi électorale n°06/006 du 9 mars 2006, elles ne sont pas encore organisées par la CEI. Et pourtant, ces élections locales sont nécessaires pour : i) compléter le cycle électoral initié en 2006 dont tous les observateurs se sont attachés à relever le caractère historique ;<sup>617</sup> ii) légitimer le pouvoir des autorités locales en place désignées par les mouvements rebelles et l'ex-composante du Gouvernement Central pendant la guerre et la période de transition et mettre en place un régime constitutionnel démocratique ; iii) renforcer la démocratie à la base, où normalement devait commencer la refondation de l'Etat congolais, rapprocher les dirigeants locaux de la population et permettre à celle-ci d'exiger des comptes à ses représentants ; iv) consolider la stabilité politique du pays au niveau local, où les élections locales constituent un moyen de régler certains conflits, par exemple les conflits ethniques et les conflits fonciers dans certaines régions du pays ; v) donner à l'opposition l'opportunité de se faire entendre.

Le retard dans la tenue de ces élections s'explique par plusieurs contraintes auxquelles est confrontée la Commission Electorale Indépendante dans la préparation de ces élections. Ces contraintes sont de plusieurs ordres : i) le retard dans l'adoption des lois essentielles notamment la loi sur les entités territoriales déconcentrées afin de clarifier entre la question des groupements de fait, non reconnus par le Ministère de l'Intérieur ; ii) l'absence de décrets d'application des lois sur les entités territoriales décentralisées et les entités déconcentrées ; iii) des contraintes budgétaires liées au respect des engagements financiers du Gouvernement et de la Communauté internationale pour la prise en charge du budget des élections locales ; iv) l'insécurité à l'Est et au Nord du territorial national particulièrement au Nord Kivu, au Sud Kivu et au Nord de la Province Orientale.

## **D. Compétences des entités provinciales et locales**

Dans la nouvelle configuration constitutionnelle la province cesse d'être une entité territoriale décentralisée ; elle devient désormais une « composante politique et administrative de la République ».<sup>618</sup> Elle est, à coté du pouvoir central, un second échelon ou niveau d'exercice du

---

<sup>616</sup> Constitution, article 215 et Loi n°08/016 du 7 octobre 2008 sur les entités territoriales décentralisées, article 79.

<sup>617</sup> Les élections nationales et provinciales en 2006 ont constitué des acquis importants dans la mesure où elles ont doté l'édifice que constitué l'Etat congolais d'une toiture importante. Néanmoins, tout architecte confirmera que si la toiture n'est pas portée par des murs solides, elle a toute chance de s'effondrer. Ces murs ne pourront être construits qu'à travers la tenue des élections locales et l'aboutissement du processus de décentralisation.

<sup>618</sup> Loi n°08/012 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, article 2.

pouvoir d'Etat et gérée par ses organes propres et distincts de ce dernier. Son régime juridique actuel dans le cadre du régionalisme politique se caractérise notamment par la dissolution du lien de subordination hiérarchique à l'égard du pouvoir central.<sup>619</sup> La forme de l'Etat choisie par le constituant congolais est donc *l'Etat régional*. Celui-ci est décrit dans la doctrine comme une forme intermédiaire entre l'Etat unitaire classique (comme l'Ouganda, le Sénégal ou la RDC sous la Constitution du 24 juin 1967) et l'Etat fédéral (comme le Nigéria ou les Etats-Unis).<sup>620</sup> Selon le professeur Vunduawe, ce type d'Etat se caractérise par la reconnaissance d'une réelle autonomie politique reconnue au profit des entités régionales et notamment d'un pouvoir normatif propre. Le régionalisme politique implique nécessairement la régionalisation politique en ce sens que les provinces, bénéficiant constitutionnellement d'une autonomie politique, disposent d'un Gouvernement provincial et d'une Assemblée provinciale.<sup>621</sup>

Le nouveau statut de la Province comme composante politique et administrative de la République et deuxième niveau d'exercice du pouvoir intermédiaire entre le Pouvoir central et les entités territoriales décentralisées consacré par la Constitution de la République et par la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 sur la libre administration des provinces rompt radicalement avec son statut antérieur comme simple entité territoriale décentralisée sous le décret-loi n°081/1998 du 2 juillet 1998, la loi n°95-005 du 20 décembre 1995 et de l'ordonnance loi n°82-006 du 25 février 1982.

Bien que dotées de la personnalité juridique et d'une large autonomie politique, administrative et financière, les Provinces actuelles de la République Démocratique du Congo ne sont pas des Etats fédérés comparables à celles organisées par la Constitution de Luluabourg du 1er août 1964 ou par la Loi fondamentale du 19 mai 1960 pour quatre raisons au moins. *Primo*, les Provinces actuelles ne jouissent pas de *souveraineté interne*, et n'établissent pas elles-mêmes leurs *propres constitutions*. *Secundo*, comme dans les Etats fédéraux et à la différence des Etats unitaires, les régions des Etats autonomiques partagent certes la compétence législative avec le Parlement national, mais ces compétences législatives sont moins étendues et moins garanties que dans les Etats fédéraux. *Tertio*, l'autonomie accordée aux Provinces par la Constitution et par la loi sur la libre administration des Provinces est soumise à une rude épreuve des faits, dans le domaine financier, celui des ressources matérielles et autres infrastructures d'accueil des nouvelles institutions provinciales et locales à installer. En effet, l'autonomie des régions dans un Etat régional ou autonome n'est pas aussi nette que dans un Etat fédéral puisque le plus souvent, leurs statuts doivent au préalable être approuvés par le parlement national. *Quarto*, la reconnaissance de la diversité régionale par les institutions nationales et la participation des régions à ces institutions sont en retrait par rapport à ce que l'on observe dans les fédérations. Au total, pourrait-on, tout au plus, admettre que la RDC est un pays en voie de régionalisation, forme d'organisation qui

---

<sup>619</sup> P. Mahon, op.cit., p.51.

<sup>620</sup> Lire en particulier F. Vunduawe-te-Pemako, « Réflexions sur le régionalisme politique ou la nouvelle décentralisation », in PNUD, *Mandats, rôles et fonctions des pouvoirs constitués dans le nouveau paysage politique de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, 2007, pp.77-110. Dans le même sens, F. Assani Mpoyo Kalema, « Réflexions sur les rapports juridiques entre le pouvoir central et les provinces dans la constitution du 18 février 2006 en République Démocratique du Congo », Idem, pp.111-119 ; Mabilia Mantuba et R. Dion, « Pouvoir central et pouvoirs provinciaux et locaux », Idem, pp.54-76.

<sup>621</sup> F. Vunduawe-te-Pemako, loc.cit., pp.86-87.

succède, le plus souvent, à l'Etat unitaire en essayant de compenser l'incapacité de ce dernier à prendre en compte la diversité qui s'exprime au sein du pays.

### *Répartition des compétences du pouvoir central et de la province*

La question de la décentralisation pose le problème de répartition des compétences et, partant, celui de rapports ou relations entre niveaux de pouvoir. En effet, il n'est pas de décentralisation effective sans répartition des compétences entre le pouvoir central, les provinces et les entités décentralisées pas plus qu'il n'y a pas de décentralisation sans transfert effectif des compétences du pouvoir central vers ces dernières.<sup>622</sup> En RDC, le statut, l'organisation et le fonctionnement de la province procèdent des dispositions constitutionnelles qui instituent le régionalisme politique et répartissent les compétences entre elle et le pouvoir central. La nouvelle Constitution adoptée par référendum et entrée en vigueur le 18 février 2006 accorde à la province des *compétences exclusives* qui lui sont propres comme l'aménagement de la province, la coopération interprovinciale, l'état civil, le petit commerce frontalier, la fonction publique provinciale et locale, les finances publiques provinciales, les établissements publics provinciaux, l'enseignement maternel, primaire, secondaire et professionnel, l'énergie non nucléaire et l'eau, la planification provinciale, l'habitat urbain et rural, le tourisme, patrimoine historique, monuments publics et parcs de la province, etc. A ces compétences exclusives s'ajoutent des compétences concurrentes la Province partage avec le Pouvoir central et dans lesquelles les deux peuvent intervenir, comme le recensement, la vie culturelle et sportive, la police des étrangers, la recherche scientifique et technologique, la presse, radio, télévision et cinéma, le tourisme, etc. Il en ressort que la répartition des compétences se présente de manière semblable à celle de la Constitution du 1er août 1964, dite Constitution de Luluabourg qui jouit dans l'imaginaire politique congolais, d'une grande respectabilité en raison de son accent démocratique et libéral.

### *Compétences des entités territoriales décentralisées*

Aux termes de l'article 5 alinéa 2 de la loi du 7 octobre 2008 sur la nouvelle décentralisation, la ville, la commune, le secteur ainsi que la chefferie sont érigées en entités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité juridique et jouissant de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, financières et techniques. L'ensemble de ces entités exercent des compétences de proximité<sup>623</sup> qui ne sont pas attribuées par la Constitution au pouvoir central et aux provinces, comme les routes d'intérêt local, l'éclairage, les spectacles et manifestations publiques, l'hygiène publique, les marchés d'intérêt local, etc.

La question de la répartition des compétences entre niveaux d'exercice du pouvoir est un facteur d'efficacité et de gouvernance démocratique de l'Etat. Mais il a été observé que lorsque l'on parcourt la longue liste des compétences que les provinces et les entités territoriales décentralisées se voient confiées à titre exclusif, la volonté du constituant d'établir un Etat fortement décentralisé à caractère quasi-fédéral ne fait aucun doute. De surcroît, en interdisant toute révision constitutionnelle qui reviendrait sur les compétences attribuées aux provinces (article 220),

---

<sup>622</sup> M. Didierjean, « L'aspect financier de la décentralisation », in *Problèmes économiques*, n°2.398, du 16 novembre 1994, p.1.

<sup>623</sup> M. Liégeois, loc.cit. , p.10.

le constituant a clairement indiqué que le déplacement du centre de gravité politique était un fait irréversible.<sup>624</sup> Au total, la question de la répartition des compétences représente donc un enjeu politique lourd de conséquences pour la mise en œuvre de la décentralisation en RDC en raison plus fondamentalement, de « la contradiction intrinsèque entre la fonction, régaliennne par excellence, de la préservation de l'intégrité de l'État et la mise en œuvre d'une réforme qui dépouille ce même État d'une part substantielle de ses prérogatives ».<sup>625</sup>

## Encadré 15 : Les défis politiques

Si le constituant congolais ne s'est pas trompé en estimant que la décentralisation était la seule voie institutionnelle susceptible de relever le défi de la gouvernance dans un pays tel que la RDC, il n'a peut être pas mesuré à quel point la mise en œuvre de la décentralisation au départ des dépouilles d'une structure étatique unitaire représentait en elle-même un défi de gouvernance (...).

Dès la mise en place du nouveau Gouvernement, la confusion s'installe. Faut-il nommer des ministres pour les portefeuilles dont les compétences sont destinées à être transférés aux provinces ? En droit constitutionnel pur, la réponse est négative puisque la nouvelle constitution attribue lesdites compétences aux provinces sans condition ni délai. Toutefois le principe de continuité de l'État et du service public, de même que le pragmatisme et le bon sens, amènent à la conclusion inverse. Au moment de la formation du Gouvernement, en effet, tout indique que les provinces ne seront pas en mesure d'exercer les compétences qui leurs sont dévolues par la constitution.

Au printemps 2007, la tension est à son comble et pas une semaine ne se passe sans qu'un accrochage ne survienne entre Denis Kalume (ancien général des Forces Armées congolaises et Ministre d'Etat de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Sécurité) et les autorités provinciales. Outre la question de la rétrocession, (...), qui a occasionné des échanges très rudes entre les intéressés, citons encore la nomination par le ministre de l'intérieur de hauts fonctionnaires aux postes de directeurs des Assemblées provinciales, qui a suscité des réactions offusquées des Provinces qui n'ont pas manqué de rappeler que l'article 204 de la Constitution mentionne la fonction publique provinciale parmi les compétences exclusives attribuées à ces dernières.

Il serait cependant injuste d'attribuer la responsabilité de la situation d'alors au seul ministre de l'intérieur. Le maximalisme des revendications provinciales qui consistait à refuser systématiquement toute autre solution que l'application immédiate et intégrale de la Constitution a, luire aussi, grandement contribué à empoisonner l'atmosphère. A la tête du « front » provincial, François Kimasi (Président de l'Assemblée provinciale du Bas-Congo) est épaulé par Gabriel Kyungu (Président de l'Assemblée provinciale du Katanga) et Nsingi Mbemba (Président de l'Assemblée provinciale de Kinshasa). Ce n'est évidemment pas un hasard si l'on retrouve à la pointe de ce combat les représentants des trois provinces qui

<sup>624</sup> M. Liégeois, loc.cit., p.13.

<sup>625</sup> M. Liégeois, loc.cit., p.13.

bénéficieront de l'essentiel des recettes prélevées à la source et présentent les perspectives de développement économique les plus prometteuses.

Plus généralement, ces provinces disposent des meilleurs relais dans la capitale, des Députés les plus efficaces à l'Assemblée, des meilleures connections internationales. Le caractère quasi-fédéral de la nouvelle constitution de la RDC est le résultat le plus tangible de ce rapport de forces politique.

À cet égard, l'acquis essentiel du Forum qui s'est tenu au mois d'octobre est l'adoption du principe de la mise sur pied d'un organe de pilotage de la décentralisation. Celui-ci devrait réunir les différentes parties prenantes et organiser le phasage et coordonner la mise en œuvre d'une décentralisation que les discussions du Forum ont permis de faire clairement apparaître comme un processus.

**SOURCE :**

M. Liégeois, *La décentralisation en RD Congo. Enjeux et défis*, GRIP, Bruxelles, disponible sur <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&o=613>, consulté le 14 mars 2009, p.13.

### *Contrôle de l'exécutif provincial*

La Constitution et la loi sur la libre administration des provinces prévoient divers moyens de contrôle de l'exécutif provincial par l'Assemblée provinciale. Ces moyens incluent les questions écrites ou orales, les questions d'actualité, les interpellations, les auditions ainsi que les motions de censure ou les motions de défiance. Les Assemblées provinciales recourent effectivement à ces moyens, mais dans la plupart des cas les rapports entre les Assemblées et les Gouvernements provinciaux sont minés par de tensions qui ont des conséquences négatives sur l'exécution des programmes de développement sur la base desquels ils ont été élus. L'exécution des programmes des Gouvernements provinciaux laisse à désirer. La recherche effrénée des avantages personnels en termes de rémunération, de paiement d'indemnités et d'acquisition des biens matériels prend le pas sur l'exécution des projets de développement en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations qu'ils administrent et sont censés servir. La production des édits par les Assemblées provinciales reste faible. Le contrôle d'exécution des programmes s'avère inefficace. Les sanctions des régularités constatées dans la gestion interne des Institutions provinciales et dans l'exécution des programmes d'action des Exécutifs sont rares, les motions de défiance initiées par les Assemblées provinciales aboutissant difficilement à la démission ou la sanction du Gouvernement ou de ses membres mis en cause à l'issue de contrôle.

L'exercice de leurs compétences par les provinces est également miné par le faible niveau d'instruction de certains députés provinciaux, qui ne leur permet pas de participer aux débats parlementaires et de voter de façon informée. D'après le Rapporteur de l'Assemblée provinciale de la Provinciale Orientale, nombreux parmi ses collègues n'ont jamais participé aux débats de l'Assemblée depuis l'installation de cette institution en 2007.<sup>626</sup> Cette insuffisance nuit à la production et à la qualité du travail parlementaire. Le journal *L'Avenir* attribue au bas niveau de culture de certains députés, le désaveu subi par l'Assemblée provinciale du Kasai Occidental à la suite du rejet de la motion de défiance contre le gouverneur Ngoy Kapuku par l'arrêt de la Cour

<sup>626</sup> Entretien avec Mturo Wuli-Mure, rapporteur de l'Assemblée provinciale de la province Orientale, 12 mars 2009

Suprême de Justice du 31 juillet 2007.<sup>627</sup> Les interventions intempestives du Pouvoir central dans le domaine réservé aux provinces, particulièrement dans la gestion de la fonction publique et les finances publiques provinciales ont constitué un autre niveau d'obstacle au bon fonctionnement des provinces.

La pratique de la corruption a constitué l'obstacle le plus sérieux à l'exercice normal de leurs compétences par les institutions provinciales. Les gouverneurs de province, leurs ministres ainsi que les responsables des services publics corrompent les membres des assemblées provinciales pour acheter leurs voix à l'occasion du vote du budget et des lois importantes, ou pour paralyser leur contrôle parlementaire. De leur côté, les députés provinciaux, « n'hésitent pas d'agiter le spectre des motions de défiance et des motions de censure, non pour assurer l'efficacité de la gestion de la chose publique, mais davantage pour intimider le Gouvernement ou un ministre provincial, et capturer les largesses de ces derniers ».<sup>628</sup> La pratique de corruption a résulté dans le discrédit qui entoure désormais les assemblées provinciales dans un nombre croissant de provinces et dont les membres de ces assemblées sont les premières victimes. De l'aveu d'un député provincial de la Province Orientale « *l'Assemblée provinciale exerce les moyens constitutionnels mis à sa disposition mais à l'issue du vote les résultats ne sont pas satisfaisants aux yeux de la population. Celle-ci veut voir s'opérer le changement* ».<sup>629</sup> Dans la province voisine du Nord-Kivu, l'organisation Pole Institute rapporte qu'un député provincial, François Gacaba, représentant la ville de Goma, a eu du mal à calmer la déception de ses propres électeurs au cours d'une réunion publique le 17 juin 2008 et qu'une électrice en colère, Mme Bernadette Muongo, s'est écriée : « A l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu, vous êtes divisés parce que la majorité est de la communauté ethnique du chef de l'exécutif qui a corrompu cette majorité. La minorité n'a aucune décision. Elle ne peut rien. Or, c'est cette Assemblée qui doit contrôler l'exécutif. Pourquoi ne pas démissionner ? ».<sup>630</sup>

## E. Financement des provinces et des entités décentralisées

Les finances des provinces et celles des entités territoriales décentralisées sont distinctes de celles du Pouvoir central. Toutefois, les budgets des entités territoriales décentralisées sont intégrés, en dépenses et en recettes, dans le budget de la province.<sup>631</sup>

---

<sup>627</sup> P. Malko, Affaire Trésor Kapuku : L'Assemblée provinciale du Kasai Occidental déboutée, *L'Avenir*, 8 août 2007.

<sup>628</sup> Entretien avec Jean-Faustin Simba, acteur de la société civile de la Province Orientale et conseiller à l'organisation catholique 'Développement et Paix', Kisangani le 13 mars 2009.

<sup>629</sup> Entretien le 12 mars 2009 avec le Rapporteur de l'Assemblée de la Province Orientale. Pour étayer son point de vue, il a cité l'exemple des interpellations (plus d'une dizaine) initiées par les députés provinciaux mais qui n'aboutissent pas à des sanctions contre les membres du Gouvernement provincial ou les responsables des services publics mis en cause. La dernière motion de défiance en date est celle dirigée contre le Ministre provincial des Travaux Publics et Reconstruction mis en cause par l'Assemblée provinciale pour non entretien de 150 km de route par territoire comme prévu par le budget du Gouvernement provincial pour l'exercice 2007. A l'issue du vote, la motion a été rejeté avec 56 voix contre, 36 voix pour et 2 abstentions. <http://www.pole-institute.org/site%20web/echos/echo82.htm> (consulté le 21 juin 2010).

<sup>630</sup> Institute, « Des élus de la ville de Goma à l'épreuve de l'expression démocratique de leurs électeurs »,

<sup>631</sup> Article 48 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, *Journal Officiel* num. spéc. 31 juillet 2008, pp.12–13.

## **Financement des provinces**

En son article 175, la Constitution dispose que 40 % des recettes fiscales à caractère national seront attribuées aux provinces et 50 % à l'État central. Les 10 % restants alimenteront une caisse de péréquation. Outre les 40 % des recettes fiscales à caractère national qu'elle retient à la source qu'elle retient à la source, la province dispose également des ressources propres de la province comprenant les impôts, les taxes, les droits provinciaux et locaux ainsi que les recettes de participation. Les recettes à caractère national sont constituées des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ; des recettes des douanes et accises ainsi que des recettes provenant des impôts recouvrés sur les grandes entreprises, des pétroliers producteurs ainsi que les autres impôts pouvant être perçus à leur lieu de réalisation. A ces recettes, peuvent s'ajouter celles de la Caisse nationale de péréquation.

## **Financement des entités territoriales décentralisées**

Les ressources des entités territoriales décentralisées comprennent pour leur part les ressources propres, les ressources provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces, les ressources de la Caisse nationale de péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles. Les ressources propres proviennent de l'impôt personnel minimum, les recettes de participation ainsi que les taxes et droits locaux. Les ETD ont en outre droit à 40 % des recettes à caractère national allouées aux provinces, dont la clé de répartition est fonction de capacité de production, de la superficie et de la population. Les ressources de la Caisse de péréquation sont celles prévues à l'article 181 de la Constitution. Les ressources exceptionnelles proviennent des emprunts intérieurs, des dons et legs.

## **Obstacles à l'autonomie financière des Provinces et des ETD**

Le financement des provinces et des entités territoriales décentralisées soulève une série de problèmes. Quatre problèmes généraux méritent d'être mis en évidence : l'inadéquation du cadre juridique, le transfert des compétences et des ressources, l'arbitraire dans la rétrocession aux provinces des recettes à caractère national et l'exportation de l'impôt.

### *Inadéquation du cadre juridique*

La nouvelle architecture institutionnelle opérée par la Constitution du 18 février 2006 caractérisée notamment par la mise en route de la régionalisation politique et l'institutionnalisation de la décentralisation territoriale plaide en faveur d'une nouvelle loi financière et d'une nouvelle nomenclature des recettes, les mécanismes de leur recouvrement ainsi que les modalités de leur répartition entre le gouvernement central et les provinces d'une part, et entre celles-ci et les entités décentralisées d'autre part. A l'inadaptation des finances publiques de l'État, des provinces et des entités territoriales décentralisées au nouveau paysage politique du pays s'ajoute le retard dans le vote et la promulgation de la loi organique relative à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse nationale de péréquation prévue à l'article 182 de la Constitution en vue de financer des projets et programmes d'investissement public, d'assurer la solidarité nationale et corriger le déséquilibre de développement entre provinces et entre entités territoriales décentralisées.

### *Transfert des compétences et des ressources*

La répartition des compétences et le transfert de celles-ci vers les entités décentralisées doivent être accompagnés du transfert concomitant par l'Etat des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Les charges doivent en principe faire l'objet d'une évaluation préalable.<sup>632</sup> Dans la pratique cependant, ce principe n'est pas toujours respecté. Trop souvent en effet, la décentralisation est décidée presque exclusivement en terme de transfert des compétences ou de responsabilités en matière de développement à charge des entités locales. Rarement ce transfert des compétences est accompagné du transfert effectif des ressources ou des moyens à la hauteur des missions qui sont confiées à l'entité décentralisée. Encore moins, il n'est pas toujours pourvu à une compensation intégrale des charges. Le problème se pose particulièrement à propos de la rétrocession des recettes à caractère national au profit des provinces et des entités territoriales décentralisées. En l'absence d'un mécanisme adéquat de correction des disparités provinciales, le système de partage tel que prévu par la Constitution risque d'aggraver les disparités entre les provinces (déséquilibre horizontal), à telle enseigne que si les dispositions constitutionnelles étaient appliquées à la lettre, deux provinces (Kinshasa et Bas Congo) accaparaient 80 % des rétrocessions, alors que leurs populations combinées ne représentent que 18 % de la population totale du pays.<sup>633</sup>

Ce tableau montre que le gouvernement central a rétrocédé aux provinces un montant cumulé de l'ordre de CDF 176 033 577 296,91 (US\$ 194 659 757,00) contre CDF 25 898 358 987,99 (US\$ 28 638 674,00) au titre des recettes publiques à caractère national sur une période de deux ans en moyenne, la quotité transférée aux entités territoriales décentralisées représentant en moyenne 15,91 % du montant total rétrocédé par le gouvernement central. Plus de trois ans après la Déclaration de Matadi, le Gouvernement continue à pratiquer la rétrocession en violation des dispositions constitutionnelles pertinentes relatives à la séparation des finances du Pouvoir central et celles des provinces et brime l'autonomie financière consacrées par la constitution et réaffirmées par la loi sur la libre administration des provinces. Les concertations entre le Gouvernement Central et les Provinces initiées par le Président de la République, tenues à Kinshasa du 11 au 23 août 2007 à la suite de la Déclaration de Matadi de mai 2007, se sont clôturées sans la mise en place des modalités pratiques d'application de l'article 175 de la Constitution relative à la retenue à la source par les Provinces de la part des recettes à caractère national. La raison invoquée par le Gouvernement tenait à l'absence des instruments juridiques et des modalités pratiques de mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle. L'accord négocié et conclu entre les parties a renvoyé l'application de cette disposition au 1er septembre 2007, avant d'être repoussée au 1er janvier 2008 au terme de séances de travail de Kinshasa du 11 au 24 août 2008 entre le Gouvernement Central et les autorités provinciales sous les auspices du Président de la République, le temps de disposer des textes législatifs sur la décentralisation et les finances publiques.

---

<sup>632</sup> M. Didierjean, L'aspect financier de la décentralisation, *Problèmes économiques*, n°2.398, du 16 novembre 1994, p.1.

<sup>633</sup> F. Vunduawe-te-Pemako, loc.cit. , p.106.

Tableau 22: Part de rétrocession des recettes à caractère national par province

PROVINCES		RETROCESSIONS				
		Fonds reçus de Kinshasa	Assemblée provinciale	Exécutif provincial	E.T.D. Rétro reçues de l'Exécutif Prov.	% accordé aux E.T.D. par l'Exécutif Prov.
<b>2007</b>						
		En chiffres				%
01	Bandundu	3 722 865 954,00	948 576 288,00	2 774 289 666	200 000,00	0,01
02	Bas-Congo	7 554 094 986,00	189 793 403,00	7 364 301 583,80	0,00	0,00
03	Equateur	2 979 781 968,00	1 119 701 973,00	1 860 079 995	445 905 048,00	23,98
04	Kasaï Occidental	2 043 106 407,00	632 894 502,00	1 410 211 905	92 423 150,00	6,56
05	Kasaï Oriental	2 834 645 243,00	488 887 420	2 345 757 823	7 500 000	0,32
06	Katanga	7 436 161 291,63	774 582 738	6 661 578 553,63	3 996 947 132	60,00
07	Kinshasa	14 556 249 861	111 440 000	14 444 809 861,55	0,00	0,00
08	Maniema	1 421 915 460,00	287 548 810	1 134 366 650,00	247 080 397,60	21,79
09	Nord-Kivu	2 513 163 008,00	434 312 500	2 078 850 508	304 561 098,00	14,65
10	Orientale	2 058 843 305,68	700 810 635	1 358 032 670,68	350 430 000,00	25,81
11	Sud-Kivu	1 623 921 952,48	342 739 650	1 281 182 302,48	0,00	0,00
TOTAL		48 744 749 438,14	5 817 663 419,00	42 713 461 519,74	5 445 046 825,60	12,75
<b>2008</b>						
01	Bandundu	7 490 320 808,00	2 110 238 703	5 380 082 105	290 140 792	5,40
02	Bas-Congo	18 889 316 025	1 190 526 794	17 698 789,231	606 157 162	3,42
03	Equateur	10 665 660 053,40	2 969 637 554,02	7 696 022 499,38	948 788 080,40	12,33
04	Kasaï Occidental	9 164 171 970	2 43 935 817,00	6 920 236 153	351 750 100	5,09
05	Kasaï Oriental	9 519 408 871	1 922 095 636	7 597 313 235	65 500 000	0,87
06	Katanga	25 672 234 216	2 180 411 012	23 491 823 204	14 095 093 922	60,00
07	Kinshasa	12 976 544 025	3 31075 742	12 645 468 283	0,00	0,00
08	Maniema	6 024 642 743,12	1 540 403 748,12	4 484 238 995	1 047 339 842	23,36
09	Nord-Kivu	8 301 138 623,25	1 071 252 439	7 229 886 184,25	655 337 144,34	9,07
10	Orientale	13 056 419 092	3 438 954 110,54	9 617 464 981,46	2 999 362 281,65	31,19
11	Sud-Kivu	5 528 971 432	1 009 225 539	4 519 745 893	0,00	0,00
TOTAL		127 288 827 858,77	20 007 757 094,68	107 281 070 764,09	20 453 312 162,39	19,07

Source: Bureau du Président de l'Assemblée Nationale.

Jusqu'à la convocation à Kisangani en juin 2009 de la première session de la Conférence des Gouverneurs, la question de la retenue à la source de la quotité des 40 % des recettes publiques à caractère national est restée pendante et les autorités provinciales continuent à accuser le gouvernement central d'asphyxier les provinces en les privant de moyens dont elles ont grandement besoin pour financer leurs projets de développement. Kinshasa tarde à développer les textes législatifs et réglementaires nécessaires pour brider l'autonomie financière des provinces. Les participants à l'atelier national de validation du Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation de juin 2009 ont dénoncé sans détours entre autres : i) le non respect de la Constitution en son article 171 consacrant la distinction entre les budgets du Pouvoir central et ceux des Provinces ; ii) la substitution du Pouvoir central aux Provinces en prélevant et en pré-affectant une partie des allocations des 40 % des recettes à caractère national à la source en faveur des Provinces.<sup>634</sup> Le contrôle de ces deux domaines clés, auxquels il faudrait ajouter la fonction publique provinciale ont constitué et continuent à constituer l'objet de tensions manifestes entre le Gouvernement central et les autorités provinciales.

#### *Rétrocessions arbitraires*

Sur le risque d'aggravation de disparités interprovinciales se greffe l'arbitraire avec lequel le Ministre des Finances à Kinshasa procède à la rétrocession aux provinces des recettes à caractère national en favorisant certaines provinces (Kinshasa et Bas-Congo) au détriment des autres (particulièrement les deux provinces de Kasai).<sup>635</sup>

#### *Exportation de l'impôt*

La rétrocession selon la règle de l'origine pose également le problème de l'*exportation de l'impôt*, c'est-à-dire que les recettes sont retenues par une province donnée alors qu'elles sont en réalité payées par les contribuables d'autres provinces, tel le cas des droits de douanes ou des impôts dus par les grandes entreprises opérant sur l'ensemble du territoire national.<sup>636</sup>

### Encadré 16 : Le défi de la fiscalité

Bien que technique, le débat sur la « rétrocession » est capital en raison de ses implications financières, économiques et politiques. Emmenées par les leaders des provinces les plus riches (Bas Congo, Katanga, Kasai), un front commun des autorités provinciales s'est constitué pour revendiquer la rétrocession, dès l'année budgétaire 2007, des recettes fiscales attribuées aux provinces par la Constitution. A cette exigence, le gouvernement a répondu qu'il était impossible d'appliquer la rétrocession sans accomplir un certain nombre de préalables, à savoir une loi-cadre sur la décentralisation et l'adoption de mesures d'applications. Au-delà de ces prérequis législatifs, le gouvernement a fait valoir, à juste titre, que l'application immédiate et

<sup>634</sup> E. Masimo, Décentralisation, Mbusa Nyamwisi annonce la mise en place des nouvelles provinces avant mai 2010, <http://minidecat.blogspot.com/2009/07/interview.html>, 13 juillet 2009.

<sup>635</sup> E. Mabi Mulumba, Les perspectives budgétaires et la problématique de la décentralisation, in *PNUD*, op.cit., pp.217–220.

<sup>636</sup> F. Vunduawe-te-Pemako, loc.cit., pp.106–107.

sans correctifs de la règle des 40 % aboutirait à des aberrations et à des inégalités colossales entre les provinces. Une part substantielle des recettes fiscales est en effet générée par le transit des marchandises et par des droits d'exploitation, ce qui concentre géographiquement leur perception dans les points de passage obligés que sont, notamment, le port de Matadi et le poste frontière de Kasumbalesa au Katanga. Quant à Kinshasa, elle doit à son statut de capitale du pays de fiscaliser les ressources naturelles (pétrole du Bas Congo, diamant des deux Kasai et bois de l'Équateur). Il en résulte que la ville-province de Kinshasa alimente le budget national à hauteur de 38 %, le Bas-Congo à 33,42 % et le Katanga à 19,53 %. Sans correction, la mise en oeuvre de la règle des 40 % aurait donc pour conséquence de concentrer plus de 80 % des ressources attribuées aux provinces dans ces trois seules entités, toutes les autres devant se partager les 20 % restants, certaines recevant moins de 1 %.

Quelle que soit la pertinence des arguments avancés par le gouvernement, ils se sont heurtés à une fin de non recevoir et à un front commun des provinces en faveur de l'application immédiate de la règle des 40 %. Force est de constater que le Gouvernement central porte une part de responsabilité dans la dégradation du climat. En proposant une dotation provisoire de 47 milliards de francs congolais alors que les provinces comptaient sur 268 milliards (40 % des recettes courantes estimées alors à 670 milliards pour 2007), il a grandement contribué à souder le front provincial et à radicaliser son opposition. Mobilisé par la « déclaration de Matadi », et emmené par François Kimasi, président de l'Assemblée provinciale du Bas Congo, ce front a contraint le Gouvernement central à faire marche arrière et à concéder aux provinces l'application de la retenue à la source des 40 % (déclaration du ministre de l'intérieur, Denis Kalume, le 6 juin 2007). Les questions pratiques étaient renvoyées à une commission paritaire dont les travaux devaient être validés par le gouvernement et transmis au parlement fin juillet, début août 2007. Les prélèvements effectifs pourraient donc débuter dès le mois de septembre (...).

La Banque mondiale, par la voix de son chef de mission « gouvernance », Tony Verheijen, n'a pas caché son inquiétude à cet égard en préconisant « d'éviter toute précipitation et d'aller étape par étape » et en suggérant de « céder petit à petit quelques responsabilités aux provinces, par exemple en matière de santé et d'éducation de sorte que, dans trois ou quatre ans la rétrocession soit effective ». Formulées le 7 juin, ces suggestions semblent déjà en partie caduques, sauf à considérer que la commission paritaire puisse parvenir à un accord assez éloigné des exigences formulées dans l'« appel de Matadi ».

On pouvait en effet s'interroger sur l'opportunité de formuler des recommandations sur la question fiscale alors même que le processus de rétrocession semblait être engagé dans une dynamique irréversible. Rien ne garantissait que la commission paritaire parviendrait à un accord aussi rapidement que l'escomptaient les provinces. De surcroît, l'unanimité affichée par ces dernières au cours du débat sur l'autonomie fiscale risquait de se lézarder au moment du partage des recettes. Comment les provinces favorisées par la géographie auraient-elles pu confisquer l'essentiel de la manne fiscale sans s'attirer de réactions de leurs homologues moins bien nanties. Viendront alors sur la table les questions fondamentales de la structure générale de la fiscalité congolaise, de la mise en oeuvre effective du prélèvement à la source (alors même que la constitution stipule par ailleurs que la perception de l'impôt demeure une prérogative de l'État) et, enfin, des mécanismes de péréquation à mettre en oeuvre pour assurer la cohésion du pays.

À cet égard, les chiffres évoqués ci-avant ne laissent aucun doute. Si l'on se borne à une interprétation littérale de la constitution, les disparités de recettes entre les provinces seront telles que les entités les plus défavorisées seront dans l'impossibilité de couvrir ne serait-ce que les frais de fonctionnement des organes provinciaux, tandis que les plus riches disposeront de moyens financiers considérables. La caisse de péréquation, alimentée par 10 % des recettes à caractère national, ne pourra en aucun cas suffire à corriger de si grandes disproportions.

De façon assez inattendue, les discussions de l'été de 2007 permirent d'apaiser les tensions sur ces questions clés. L'intégration de la commission paritaire dans la dynamique de préparation du Forum a permis de restaurer la confiance ouvrant ainsi la voie à une dynamique beaucoup plus constructive. Si bien que, au terme du processus, la commission chargée des questions financières dans le cadre du Forum sur la décentralisation a produit des conclusions raisonnables et pragmatiques. L'acquis essentiel étant l'affirmation du principe de solidarité entre les provinces, par delà la seule caisse de péréquation.

**SOURCE :**

M. Liégeois, loc.cit., pp.11-12.

### *Obstacles spécifiques*

A ces problèmes généraux s'ajoutent des problèmes spécifiques à la gestion interne des provinces et ETD, parmi lesquels leur forte dépendance du budget de l'Etat central, le non respect par les provinces de l'obligation de rétrocéder aux ETD des recettes à caractère national, la mauvaise gestion des finances locales et provinciales, l'inefficacité du contrôle et de sanction des irrégularités dans l'exécution des budgets provinciaux et locaux. La colère des Provinces et les entités territoriales décentralisées contre le Pouvoir central s'explique largement par la faible capacité de leurs administrations de collecter et de mobiliser des ressources propres au niveau local et de mettre en place un système de péréquation pour assurer leur financement. A l'échelle des Provinces, l'examen du tableau précédent sur la rétrocession des recettes à caractère national montre que les ETD ne reçoivent des Provinces qu'une part congrue (15,99 % en moyenne sur la période considérée) des recettes publiques rétrocédées aux Provinces par le Pouvoir central.

La modicité des ressources propres est aggravée par la mauvaise gestion et le désordre organisé du secteur financier des Provinces et des entités territoriales décentralisées dont font état les différents rapports des missions de contrôle parlementaire et des Assemblées provinciales sur l'ensemble du territoire national. A l'échelle nationale comme de la Province, les préoccupations afférentes à la gestion des finances provinciales et locales affluent de partout et il ne se passe pas une session des Assemblées provinciales sans que celles-ci et la presse n'alertent l'opinion sur les problèmes d'exécution des budgets provinciaux et locaux. Un rapport de contrôle de l'exécution du budget provincial de 2009 effectué par l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu a mis le doigt sur l'épidémie qui ravage les finances publiques provinciales dans l'ensemble du pays. Les conclusions du rapport de 283 pages de cette commission constituée de 6 députés provinciaux représentants des différents groupes parlementaires et présidée par M. Muhindo Nzangi Butondo sont accablantes pour l'exécutif provincial conduit par le Gouverneur de cette Province. Le rapport révèle que les recettes ne sont pas assez mobilisées par les services

habilités, ce qui crée un important manque à gagner pour le Trésor public et place la province dans une situation de dépendance permanente vis-à-vis du gouvernement central, à travers les fonds rétrocédés par Kinshasa. Bien plus, les maigres recettes collectées sont dilapidées à tous les niveaux, depuis les agents percepteurs des taxes qui consomment les recettes à la source jusqu'aux proches du Gouverneur qui confondent aisément les fonds publics et le fond de leurs proches, en passant par les faussaires qui usent des sceaux et des imprimés de valeur pirates pour couvrir leurs malversations en tous genres.

## Encadré 17 : Rapport d'enquête sur la gestion calamiteuse des finances du Nord-Kivu (extraits)

### 1. Détournement des recettes à la source

Monsieur K. S. est directeur provincial du Fonds de Promotion Culturel (...). Le 4 juin 2008, il perçoit US\$ 1 000 auprès des Ets BISHWEKA VANNY à titre de redevance sur Publicités, Panneaux, quincailleries... pour l'exercice 2008. Sommé par les députés enquêteurs d'expliquer pourquoi il n'y avait aucune trace de ces mille dollars dans le trésor public, le gestionnaire reconnaît avoir utilisé ces fonds à ses fins personnelles : US\$ 300 pour son installation, US\$ 300 pour ses propres besoins et US\$ 400 versés au compte de la province ...une année après. Ce cas est loin d'être isolé et l'usage des fonds à la source par les percepteurs est souvent rendu facile par les responsables qui déploient parfois des agents sur terrain avant d'avoir produit les imprimés de valeur pour couvrir les fonds récoltés, comme cela apparaît dans le rapport.

### 2. Détournement des fonds de rétrocession lors des festivités du 30 juin 2009

A l'occasion de l'organisation des festivités du 30 juin 09 dans la ville de Goma, le pouvoir central a transféré un montant de CDF 200 000 000 en terme de rétrocession à la province. (...)

Interrogés sur la destination réelle de ces fonds, la plupart des « bénéficiaires » ont affirmé en avoir fait « une gestion politique », c'est-à-dire en dehors du circuit normal de la comptabilité de leurs services ou institutions. D'autres ont été très embarrassés, affirmant par exemple qu'ils font face aux pressions des délégations venues de la capitale à qui ils remettent des fonds sans contrepartie en termes de preuves. Le cas du maire de la ville de Goma, Mr R. R. T., est caractéristique de cette gestion politique opaque de ce qui aurait dû être une chose « publique ». Après avoir reconnu n'avoir reçu que US\$ 10 000 dont US\$ 2 000 pour l'embellissement de la ville et US\$ 8 000 pour les festivités, il a ensuite reconnu avoir retiré deux fois cette somme, confondu par les états de paie fournis à la Commission par la comptabilité provinciale.

Par la suite, il tentera de justifier les fonds pour l'embellissement de la ville par un contrat qu'il aurait signé avec la maison TMK pour l'arrosage d'un tronçon de la route sur l'axe Terminus – Kituku. Contactée, la société TMK reconnaîtra avoir mis un camion-citerne à disposition pour l'arrosage de la ville mais ...gratuitement ! Pour la réjouissance, la même autorité a déclaré avoir passé commande de plusieurs casiers de la bière Primus auprès de la BRALIMA et qu'il avait ainsi fraternisé avec tous les Chefs de Quartiers de son ressort, à la plus grande joie de ces

derniers ! Même en comptant les Chefs de Quartiers (18) et leurs Adjoints (18) ainsi que leurs conjoints (36) et autres dépendants, comment ces invités de Monsieur le Maire ont-ils pu boire pour US\$ 10 000 de Primus en une soirée ?

(...)

#### **6. Le rôle ambigu du Conseiller financier du Gouverneur**

Monsieur F. M., conseiller financier du gouverneur de province, apparaît comme l'homme fort au centre du dispositif financier du gouvernement et profite de sa fonction pour en usurper d'autres. Ainsi, il s'est fait élire Président de la Commission de recouvrement des vignettes dès la création de cette structure provinciale le 21 mai 2008 et passe commande des carnets ad hoc en Chine. Un véritable nuage couvre la quantité des carnets livrés de Gouanzou à Goma. Selon les sources impliquées dans ce dossier, les chiffres varient de 7553 à 8179 carnets de 10 vignettes chacune. Pour les enquêteurs, le conseiller aurait donc minoré la quantité des vignettes de 620 carnets, soit 6 260 vignettes gardées par devers lui pour usage personnel. Plus ouvertement, alors qu'il ne figurait pas sur la liste des percepteurs, le Conseiller financier a retiré 1324 carnets (1284 retirés le 10/06/08, 33 le 14/07/08 et 7 le 4/09/08) sur les 4 972 distribués sur l'ensemble de la province, procédant lui-même à la perception « dans le souci de faciliter aux agents du Gouvernement de Province de s'acquitter de l'impôt sans faire trop de déplacements », dira-t-il. Le Gouverneur finira par dissoudre cette commission le 17 juillet 09 mais elle n'a jamais fait de remise reprise avec qui que ce soit et le rapport réclamé par l'autorité provinciale sur les fonds perçus n'a jamais été remis.

Dans un tout autre registre, le Conseiller financier du Gouverneur gèrerait des fonds en dehors de la comptabilité officielle de la province. « Au total pour toute la période de janvier 2008 à juin 2009, un montant de CDF 5 464 634 669,19 est dévié de la comptabilité-caisse et banque de la Province du Nord-Kivu », estime le rapport des parlementaires. Selon l'OD, gestionnaire des comptes de la province, seul le Conseiller financier qui agit sur ordre du Gouverneur et du Ministre des Finances, peut expliquer les mouvements et les destinations de ces fonds. Interrogé par les Parlementaires, l'intéressé affirme qu'il gère, comme conseiller de l'Ordonnateur Principal (le Gouverneur) les rétrocessions aux entités territoriales centralisées et les investissements, et qu'il garde les justificatifs dans sa machine.

#### **SOURCE :**

Assemblée provinciale du Nord-Kivu, *Rapport de la Commission d'enquête chargée de contrôler l'exécution du budget 2008 et du premier semestre 2009 de la Province du Nord-kivu* adopté par l'Assemblée Plénière du 8 octobre 2009.

La Province du Sud-Kivu n'est pas non plus à l'abri des maux dénoncés au Nord-Kivu. L'Assemblée provinciale du Sud-Kivu a eu également à dénoncer au mois de février 2009 des comptes parallèles de transit pour détourner les fonds du Trésor. « Le détournement des fonds de l'Etat, déclare-t-il, a toujours été dénoncé tant au niveau du gouvernement central qu'à travers les provinces. De même, l'impunité pour ceux qui confondent leurs poches avec le Trésor public a été érigée en système de gouvernance depuis des décennies. Mais dans cette partie du pays située à la frontière avec le Burundi, tous ceux qui ont une parcelle de responsabilité se sont compromis dans le détournement». <sup>637</sup>

<sup>637</sup> S. Etinga, « L'Assemblée provinciale dénonce des comptes parallèles », *Le Potentiel*, 23 février 2008.

## F. Recommandations

1. Le gouvernement central et le parlement national doivent tout mettre en œuvre pour accélérer l'adoption des lois essentielles et adopter les mesures d'application sur le régionalisme et la décentralisation. Parmi les réformes législatives à adopter, la réforme de la fiscalité aux fins de l'adapter au régionalisme et à la décentralisation territoriale est d'une importance particulière.
2. La dévolution des compétences doit être accompagnée par une dévolution concomitante des ressources financières et en personnel afin de rendre la décentralisation réellement effective. La disposition constitutionnelle sur la retenue de 40 pc des recettes par les autorités provinciales devrait être appliquée de façon effective et immédiate.
3. le processus de décentralisation doit être accompagné et nourri par le renforcement de la démocratie participative et l'amélioration des règles de bonne gouvernance dans les provinces et entités décentralisées. Il est particulièrement important de prendre et renforcer des mesures pour mettre fin la corruption et assurer une plus grande transparence dans la gestion des ressources locales. Les Assemblées provinciales devraient user des mécanismes de contrôle à leur disposition de manière plus effective et plus constructive. Les gouvernements aux échelons locaux devraient également encourager l'institutionnalisation de la participation élargie des citoyens à la prise de décisions et à la gestion au niveau local, y compris par des mécanismes de consultation.
4. Le découpage territorial est un problème dont la solution est de plus en plus perçue comme une condition à la réussite de la décentralisation. Il est important de procéder à la révision de Constitution dans le but de décider du meilleur principe de découpage du pays, le délai constitutionnel de trente-six étant devenu pratiquement impossible à tenir.
5. Il est urgent d'accélérer les préparatifs en vue de l'organisation des élections locales pour achever le cycle électoral débuté en 2005 et poser les fondations de la démocratie au niveau de la base.

# 8

## Autorités traditionnelles

L'autorité traditionnelle est une réalité qui demeure importante dans la vie des populations congolaises. Bien qu'affaiblie et ne jouissant plus du même prestige que dans le passé, elle a pour vocation de promouvoir la cohésion nationale. Elle constitue le lien primordial entre l'administration centrale et la population dans certaines localités. La Constitution du 18 février 2006 reconnaît non seulement l'autorité traditionnelle mais aussi l'exercice par cette dernière d'un mandat public électif. En dépit de cela, l'accès des Autorités coutumières au niveau du Parlement National est bien mince et ne permet pas une meilleure participation politique des citoyens qu'ils représentent. Au niveau des Assemblées Provinciales, le principe d'une représentation de droit des Chefs coutumiers est admis dans la Constitution mais le nombre des Chefs coutumiers cooptés paraît encore insuffisant pour leur permettre d'exercer une réelle influence sur le processus politique. L'apport des Chefs coutumiers dans le processus électoral a été non négligeable surtout en matière de mobilisation des citoyens au vote. A travers l'Alliance Nationale des Autorités Traditionnelles du Congo (ANATC), ils se sont efforcés d'établir des relations de collaboration avec la Commission Electorale Indépendante (CEI), la société civile, les partis politiques et les autorités publiques pour promouvoir le développement et la démocratie. De même, ils se sont impliqués dans le règlement de la crise à l'Est de la RDC en prenant l'initiative de proposer au 1er ministre un plan de sortie de crise.

### A. Cadre juridique

En RDC, les Chefs coutumiers jouissent d'un statut constitutionnel.<sup>638</sup> En effet, la Constitution du 18 février 2006 reconnaît l'autorité coutumière et confie au législateur la charge d'élaborer

---

<sup>638</sup> Constitution de la RDC, 18 février 2006, Articles 197 et 207.

une loi portant statut des chefs coutumiers.<sup>639</sup> Du reste, l'érection de la Chefferie en entité territoriale décentralisée dotée de la personnalité juridique témoigne du rôle important que le Constituant voudrait voir jouer l'autorité coutumière. En RDC, les principales structures traditionnelles de pouvoir sont la Chefferie, le groupement et le village. Mais la plus importante des trois demeure la Chefferie érigée en entité territoriale décentralisée jouissant de la libre administration et de l'autonomie de gestion de ses ressources économiques, humaines, financières et techniques.<sup>640</sup> Il y a actuellement 261 Chefferies.<sup>641</sup> La Chefferie est régie par la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. Cette loi récemment promulguée par le Président de la République ouvre la voie à une gestion démocratique de la Chefferie. Mais en attendant l'organisation proprement dite des élections locales en 2011 par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), le Chef de Chefferie demeure soumis aux dispositions du Décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales.

### **Accession au trône de l'Autorité traditionnelle et fin de son règne**

L'autorité traditionnelle est dévolue conformément à la coutume locale, pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à la constitution, à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs.<sup>642</sup> La coutume, quelle soit matriarcale ou patriarcale, prévoit deux modes d'accession au trône, à savoir le mode héréditaire et le mode rotatif.<sup>643</sup> Le mode héréditaire consacre la succession verticale, c'est-à-dire du père au fils ou à défaut au frère dans le système patriarcal (les bayaka, les luba, etc.) et, du père au neveu ou à défaut, au frère, dans le système matriarcal (les bakongo, les bamba, etc.). Il en est autrement pour le mode rotatif qui prévoit une succession horizontale du pouvoir : le chef est désigné par rotation, entre deux ou plusieurs clans sur base d'une convention conclue entre les communautés intéressées.<sup>644</sup> Il sied de signaler le rôle important que joue le Conseil de famille régnante dans certaines tribus en matière d'accession au trône. Il lui est conféré la lourde tâche de statuer sur la désignation du successeur, en vue d'approuver ou de rejeter le choix de la coutume.<sup>645</sup>

Certaines coutumes reconnaissent la dévolution de l'autorité coutumière à la femme.<sup>646</sup> C'est le cas de Mme Jeanne Machozi Ulimwengu qui a été intrônisée Chef de la chefferie

---

<sup>639</sup> Idem, Article 207, al. 1er et 5.

<sup>640</sup> Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, *Article 5, al. 2 et 3.*

<sup>641</sup> Cf. Ministère de l'Intérieur de la RDC, Direction des Entités Territoriales Décentralisées.

<sup>642</sup> Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008, Article 207, alinéa 2.

<sup>643</sup> Mulumba Katchy, *Introduction à l'étude du droit coutumier*, note de cours, Kinshasa, janvier 2008, p.130.

<sup>644</sup> Idem, p.130.

<sup>645</sup> Entretien avec la Princesse Kombi Bongongo Cécile de la Chefferie de Weli, Province du Bandundu, District de Mayi-Ndombe, Territoire de Kiri, le 11 août 2008.

<sup>646</sup> Entretien avec le Chef de Groupement Nfungu Obeli Léontine, Province de Kinshasa, District de Funa, Territoire de Sele-Bao, Village de Badiadingi, le 15 août 2008 ; entretien avec la Princesse Kombi Bongongo Cécile de la Chefferie de Weli, Province du Bandundu, District de Mayi-Ndombe, Territoire de Kiri, le 11 août 2008.

Bangengele dans le territoire de Kailo dans la Province du Maniema depuis le 10 février 2009. Il en a été de même pour Mme Mateso Kaseke intrônisée Chef de la Chefferie de Kayabala dans le territoire de Moba dans la Province du Katanga. Quant à Mme Niongo Makaya Marie Fatouma, présidente du comité territorial de l'Alliance Nationale des Autorités Traditionnelles du Congo (ANATC), elle est actuellement chef du groupement Kangu dans le territoire de Lukula dans la province du Bas-Congo.<sup>647</sup>

### Encadré 18 : Kailo : résolution des conflits, 7 femmes investies dans les chefferies et groupements

Selon la deuxième vice-présidente de la société civile du Maniema et coordinatrice de l'ONG Umoja wa wa Mama wa Maniema (Umama), Albertine Wakusomba, Jeanne Machozi Ulimwengu est la première femme à la tête de la chefferie des Bangengele en territoire de Kailo. Mme Wakusomba ajoute aussi qu'au total, 7 femmes dont deux dans les chefferies et 5 dans les groupements, ont été investies mardi. Elle précise que cette investiture est l'un des résultats de la mission qu'a entamée la commission du gouvernement provincial pour résoudre les conflits coutumiers qui ont perduré dans ce territoire, rapporte radiookapi.net

Albertine Wakusomba se dit satisfaite. Quel que soit le maigre pourcentage de représentation, elle appelle les femmes du Maniema à garder l'espoir : « *Nous savons que madame Jeanne Machozi Ulimwengu, chef de chefferie de Bangengele, a été investie aujourd'hui, et d'autres qui ont déjà eu de grands postes dans les différentes chefferies. Nous sommes très contente parce qu'il n'y a pas longtemps, nous avons toujours décrié cette attitude de la base, qui n'avait pas voulu donner à la femme une place de décision dans la communauté. Mais aujourd'hui, la base a compris que la femme peut faire quelque chose. La constitution commence maintenant à produire des fruits. Mais nous voulons que cette attitude de la base continue. Que les hommes placent confiance à la femme pour que celle-ci travaille bien et qu'elle apporte sa contribution pour le progrès de notre province. Comme nous avons commencé dans différentes chefferies, pendant les élections locales, que les femmes postulent dans les avenues, quartiers communes et territoires et même au niveau provincial* ».

Au Maniema, il n'y a aucune femme sur les 12 députés nationaux, 24 députés provinciaux et deux sénateurs. Dans le gouvernement provincial, il y a 2 femmes sur 10, et dans la territoriale, sur 7 administrateurs et 3 bourgmestres des communes, il n'y a qu'une seule femme. Le résultat de la commission de résolution des conflits coutumiers est peut être le début du respect du genre au Maniema, a déclaré Albertine Wakusomba.

**SOURCE :**

Radio Okapi, mardi 10 Février 2009 <http://www.radiookapi.net>.

<sup>647</sup> Entretien avec le Prince Yamfu Nawesi de la Chefferie Pelende Nord de la Province du Bandundu, Secrétaire National chargé de l'Administration, Assistant parlementaire du Sénateur Mwami Muenda B. Munongo Godefroid, le 13 janvier 2010.

Une fois désigné par la coutume, le Chef de Chefferie est reconnu par arrêté du Ministre des Affaires Intérieures.<sup>648</sup> Cette reconnaissance fonctionnarise les chefs coutumiers. En effet, les Chefs de Chefferie sont « ... des fonctionnaires spéciaux dans la mesure où la rigueur de la déontologie administrative ne leur est pas appliquée compte tenu de leur double casquette : d'une part fonctionnaires de l'Etat, non pas par concours, mais du fait de leur naissance et, d'autre part, détenteurs d'un pouvoir coutumier qui oblige de fermer les yeux sur certains de leurs écarts ». <sup>649</sup> Les Chefs de Chefferie ont le grade d'Attaché de bureau de première classe. Ils bénéficient d'un traitement fixés par décret présidentiel auquel s'ajoute des primes de fonction spéciale et de représentation, des frais de mission, des indemnités de brousse et de risque déterminés par le ministre des Affaires intérieures ainsi que des avantages sociaux prévus par le statut du personnel de carrière des services publics de l'État.<sup>650</sup> Au mois d'avril 2008, le Chef de Chefferie avait un salaire de 92,07 dollars américain.<sup>651</sup> Dans la pratique, ils éprouvent de réelles difficultés à entrer en possession de leurs rémunérations, primes et avantages.<sup>652</sup> Les Chefs coutumiers se plaignent régulièrement de recevoir des salaires dérisoires ne correspondant pas à leur rang.<sup>653</sup> Souvent, leurs salaires leur parviennent amputés par des ponctions y opérées unilatéralement et en toute impunité par des agents de paie et, justifiées par le souci de se faire rembourser les frais de transport dépensés pour atteindre le lieu de paie.<sup>654</sup> Mais il y a lieu également de relever que certains chefs coutumiers se plaignent de ne plus recevoir de salaire depuis un certain nombre d'années.<sup>655</sup>

A côté des Chefs coutumiers reconnus figurent aussi des Chefs coutumiers non reconnus, c'est-à-dire ceux dont la reconnaissance de la part de l'administration n'est pas encore intervenue. Aussi, ils ne peuvent se prévaloir de la qualité ni d'interlocuteur ni de représentant de l'Etat dans leur terroir.<sup>656</sup> Tel est le cas du député Joseph N'Singa Udjuu de la Province du Bandundu. On ne saurait passer sous silence le fait que durant la colonisation, le colonisateur a procédé à la nomination de certains chefs coutumiers étrangers dépourvus de tout pouvoir ancestral dans les entités qu'ils dirigeaient en lieu et place des ayant droit coutumiers jugés « non coopératifs »

---

<sup>648</sup> Décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales, Article 5.

<sup>649</sup> Boshab Evariste, *Pouvoir et droit coutumiers à l'épreuve du temps*, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2007, pp.119–120.

<sup>650</sup> Décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales, Articles 10, 11 et 12.

<sup>651</sup> Cf. Mambi Tunga, *Hybridation des Pouvoirs politiques traditionnel et moderne dans le processus d'édification de l'Etat en RDC. L'expérience de la Chefferie Pelende Nord (1960 – 2006)*, Thèse de doctorat, inédit, Université de Kinshasa, 2008, pp.180–181.

<sup>652</sup> Entretien avec l'Honorable Kinzonzi Budge N'zele, Chef de la Chefferie de Benseke Futi, Député Provincial de la ville de Kinshasa, le 22 août 2008.

<sup>653</sup> Entretien avec le Chef de Groupement Nfungu Obeli Léontine, Province de Kinshasa, District de Funa, Territoire de Sele-Bao, Village de Badiadingi, le 15 août 2008.

<sup>654</sup> Entretien avec le Chef de Groupement Mawete Metele, Province du Bandundu, District de Kwilu, Territoire de Bagata, le 27 août 2008.

<sup>655</sup> Entretien avec le Chef de Groupement Lianganda Somana, Province Orientale, District Haut – Uélé, Territoire de Rungu, Village de Vube, le 8 août 2008.

<sup>656</sup> Boshab Evariste, op.cit, p.311, Voir la note 1 des annexes.

et dans le souci de mieux contrôler la population et de veiller à ce que cette dernière exécute les travaux lui assignés par le colonisateur. De même cette politique de nomination de l'autorité coutumière fut également appliquée d'abord par l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL). En effet, « c'est dans les territoires d'Idjwi, d'Uvira (collectivité de la plaine de la Ruzizi) et de Burhinyi précisément que l'on a vu des autorités coutumières (respectivement Ntambuka, Nsabimana Kinyoni, Munganga) être cooptées assez tôt et collaborer plus visiblement et plus étroitement avec l'AFDL ». <sup>657</sup> Le Rassemblement congolais pour la démocratie, mouvement rebelle soutenu par le Rwanda ainsi que le Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) appliquèrent la même politique durant les différents conflits qui ont éclaté à l'Est de la RDC.

C'est ainsi que certaines autorités coutumières furent systématiquement tuées, d'autres par contre furent contraintes à abandonner leur pouvoir au profit des Chefs intérimaires qui ne maîtrisaient ni les coutumes ni la langue des entités dirigées. Ces derniers étaient acquis à la cause des envahisseurs et avaient pour mission d'exercer un certain contrôle sur la population. <sup>658</sup> Tel fut le cas de Nicolas Kalinda Kibanje, Mwami des Bahunde de Bweremana dans le Masisi, qui fut remplacé début 1999 sur son trône ancestral par le jeune Gustave Ndandu, d'origine rwandophone, cousin du gouverneur d'alors et qui n'avait aucun lien avec la tribu des Bahunde. Les populations souhaitent que les chefs coutumiers intérimaires remettent le trône aux véritables chefs traditionnels laissés par les ancêtres et reconnus par tout le peuple. <sup>659</sup> Les banyamulenge de leur côté estiment que les autorités congolaises devraient corriger l'injustice commise par le Colonisateur lorsque ce dernier décida par décret du 5 décembre 1933 de supprimer les entités administratives et coutumières propres aux banyamulenge accordées par les décrets du 6 octobre 1891, du 3 juin 1906 et du 2 mai 1910 pour motif que ces dernières étaient de petites chefferies. <sup>660</sup>

Le règne du Chef coutumier prend normalement fin par la mort. Lorsqu'il est frappé d'une incapacité physique ou mentale de gouverner, il peut décider de renoncer au trône par démission. <sup>661</sup> Mais il est également admis qu'il fasse l'objet d'une déchéance – ce qui est très rare <sup>662</sup> – en cas de faute grave. Dans ce cas, seul le conseil de famille ou le Conseil des notables est habilité à prendre la décision de sa déchéance. <sup>663</sup> A travers l'histoire des Chefs coutumiers de la RDC, il en existe certains qui ont connu la déchéance comme le Kyamvu Tsangala Bisumba, Chef de la

---

<sup>657</sup> Bucyalimwe Mararo Stanisla, « L'administration AFDL/RCD au Kivu (Novembre 1996-Mars 2003). Stratégie et bilan », in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2002-2003*, p.184, <http://www.ua.ac.be/objjs/00111792.pdf>.

<sup>658</sup> A titre d'exemple, certaines entités coutumières des territoires de Nyiragongo, Rutshuru et Masisi furent confiées à des Tutsis. Cf. *L'Administration AFDL/RCD au Kivu (Novembre 1996 – Mars 2003)*, p.181, <http://www.ua.ac.e/objjs/00151016.pdf>.

<sup>659</sup> *Syfia Grands Lacs, Agence de Presse, cf. article n°439*, <http://syfia-grands-lacs.info/>.

<sup>660</sup> Déclaration de la Communauté Banyamulenge à la Conférence sur la Paix, la Sécurité et le Développement au Nord et au Sud Kivu, le 12 janvier 2008, pp.12-13. Voir aussi *L'autre visage du conflit dans la crise des grands lacs*, Mémoire historique sur la crise de la citoyenneté au Kivu, p.7.

<sup>661</sup> Mulumba Katchy, op.cit., p.131.

<sup>662</sup> Le Chef coutumier est juge suprême dans sa communauté, aussi, il est difficile qu'il soit lui-même jugé.

<sup>663</sup> Entretien avec l'Honorable Kinzonzi Budge N'zele, Chef de la Chefferie de Benseke Futi, Député Provincial de la ville de Kinshasa, le 22 août 2008; Entretien avec le Chef de Groupement Nfungu Obeli Léontine, Province de Kinshasa, District de Funa, Territoire de Sele-Bao, Village de Badiadingi, le 15 août 2008.

Chefferie de Pelende Nord dans le Bandundu en 1947 pour avoir subtilisé les biscuits d'un des fils de l'Administrateur colonial. Ce comportement fut jugé indigne d'un Chef par les notables qui le désavouèrent et procédèrent à l'élection de son successeur.<sup>664</sup> Il est à noter que la plupart du temps, le Chef ne faisait pas l'objet de destitution mais tout simplement d'élimination.<sup>665</sup>

## Place de l'Autorité traditionnelle dans les institutions nationales et provinciales

Le pouvoir traditionnel est depuis 1891 un pouvoir légal en RDC. La place de l'Autorité traditionnelle dans les institutions tant nationales que provinciales a été consacrée à certaines périodes par la constitution. Aux termes de l'article 87 de la Loi fondamentale du 19 mai 1960, le Sénat se composait de Sénateurs élus par les Assemblées provinciales à raison de quatorze par province dont au moins trois Chefs coutumiers. Au niveau provincial, ils étaient cooptés par les Conseillers provinciaux élus.<sup>666</sup> La Constitution du 1er Août 1964 disposait en son article 75, alinéa 3 que l'un des six sénateurs représentant chaque province est un Chef coutumier ou un notable élu en cette qualité. Tandis que l'article 111 de ladite Constitution précisait que parmi les Conseillers provinciaux qui composent l'Assemblée Provinciale figurent des Chefs coutumiers et des notables cooptés par les Conseillers provinciaux élus. La cooptation avait donc été consacrée pour les Chefs coutumiers comme mode d'accession aux charges publiques de l'Etat au niveau provincial et national tant dans la loi fondamentale du 19 mai 1960 que dans la Constitution du 1er Août 1964. Tel ne fut pas le cas sous la Constitution du 24 juin 1967. Avec la suppression du Sénat, la représentation des Chefs coutumiers au Parlement National fut supprimée. Par contre, leur représentativité fut assurée par voie de nomination au Comité Central du Mouvement Populaire de la Révolution (M.P.R.), parti unique d'alors. Il a fallu attendre la Constitution de Transition du 4 avril 2003 pour voir l'Autorité coutumière retrouver sa place au sein du Parlement National : l'article 140 leur a reconnu le droit de cumuler les fonctions administratives avec le mandat de député ou de sénateur.

La Constitution du 18 février 2006 ne s'est point éloignée de celle du 4 avril 2003. Elle reconnaît aux chefs coutumiers le droit d'exercer un mandat public électif.<sup>667</sup> Aussi, il n'existe aucune incompatibilité entre l'exercice d'un mandat public électif et les fonctions de chefs de chefferie et de groupement.<sup>668</sup> Toutefois, il leur est interdit de créer ou d'adhérer à un parti politique.<sup>669</sup> Au cours de l'année 2006, plusieurs Chefs coutumiers se sont soumis aux élections pour exercer un mandat public électif de Député national ou provincial. Cet engouement manifesté par les Chefs coutumiers prouve leur désir d'apparaître dans les échelons élevés où ils se présentent

---

<sup>664</sup> Cf. Mambi Tunga, *Hybridation des Pouvoirs politiques traditionnel et moderne dans le processus d'édification de l'Etat en RDC. L'expérience de la Chefferie Pelende Nord (1960–2006)*, Thèse de doctorat, inédit, Université de Kinshasa, 2008, pp.235–242.

<sup>665</sup> Entretien avec le professeur Muyer Oyong Nicodème de l'Université de Kinshasa, 23 novembre 2008.

<sup>666</sup> Loi fondamentale du 19 mai 1960, Article 107.

<sup>667</sup> Constitution, Article 207, alinéa 3.

<sup>668</sup> Constitution de la RDC, 18 février 2006, Article 108, point 6 ; Loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Article 77.

<sup>669</sup> Loi n°04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, Article 8, alinéa 3, p.9. Journal Officiel de la RDC, 45ème année, Numéro spécial, 18 mars 2004.

et sont perçus comme des acteurs importants.<sup>670</sup> Les Chefs coutumiers ont sans nul doute vu dans les élections l'occasion de reconquérir leur influence sociale et politique en perte de vitesse depuis de nombreuses années. Certes, 11 chefs coutumiers ont été élus à l'Assemblée Nationale et 5 au Sénat. Par contre, plusieurs ont connu des défaites cuisantes. Il paraît évident que parmi les causes de leur échec figure le bas niveau d'instruction moderne de la plupart des Chefs coutumiers qui ne leur ont pas permis de s'affirmer par la voie des urnes comme leader ethnique et politique.<sup>671</sup>

Tableau 23 : Participation des chefs coutumiers reconnus à l'Assemblée Nationale, 2006

N°	Noms	Territoire	Province
1	Ngbalindie Sasa Emmanuel	Ango	Province Orientale
2	Obote Sirika Jean	Faradje	Province Orientale
3	Tshinota Watala Housman	Tshikapa	Kasai Occidentale
4	Mopipi Mukulumanya	Shabunda	Sud Kivu
5	Katsuva Syahe Mbulwa	Beni	Nord Kivu

Source : Boshab Evariste, op.cit., p.310.

Tableau 24 : Participation des chefs coutumiers non reconnus à l'Assemblée Nationale, 2006

N°	Noms	Chefferie/Groupement/ Territoire	Province
1	Bulupiy Galati Simon	Rungu	Province Orientale
2	Okoto Lolakome Jean Charles	Lodja	Kasai Orientale
3	Idambituo Bakaoto Jean Baudouin	Wamba	Province Orientale
4	Paluku Mukundi Vikwiraangi	Lubero	Nord Kivu
5	N'singa Udjuu Joseph	Kutu	Bandundu
6	Autsai Asenga	Ituri	Province Orientale

Source : Boshab Evariste, op.cit., p.310.

Certains Chefs traditionnels sont d'avis que compte tenu de leur statut, il devrait exercer un mandat public sans pour autant passer par la voie des élections.<sup>672</sup> Aussi réclament-ils une représentation de droit au niveau du Parlement National comme cela fut le cas sous la Loi fon-

<sup>670</sup> Namegabe, P.R., « Le pouvoir traditionnel au Sud-Kivu de 1998–2003 : rôle et perspectives » in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2004–2005*, p.229.

<sup>671</sup> Aundu Matsanza, G., « La nouvelle édification de l'État à l'épreuve de l'ethnicité : esquisse de solutions pour la RDC », *Fédéralisme Régionalisme* Volume 5 (2004–2005) (consulté le 24 juillet 2008), <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=207>.

<sup>672</sup> Entretien avec le Chef de Groupement Mawete Metele, Province du Bandundu, Territoire de Bagata, le 27 août 2008.

damentale du 19 Mai 1960 et sous la Constitution du 1er août 1964 dite de Luluabourg. En effet, en tant que représentant d'une féodalité contemporaine, les Chefs coutumiers considèrent qu'ils détiennent une origine « noble » et par là, ils estiment être les mieux outillés à traiter de la chose politique.<sup>673</sup> Ils avancent également comme argument qu'ils ne détiennent pas leur autorité d'un mandat électif mais de la tradition. Par conséquent, s'ils acceptent de concourir aux cotés de leurs administrés pour l'exercice d'un mandat public et s'il arrivait qu'ils subissent une défaite, ils perdraient la sacralité qui entoure leur statut et leur pouvoir en sortira affaibli.<sup>674</sup> Dans le cadre de leur plaidoyer en faveur d'une représentation de droit au sein du Parlement National, l'ANATC a participé en collaboration avec le Ministère de l'Intérieur à la rédaction du projet de loi portant statut des Chefs coutumiers, projet déposé au Parlement pour adoption. Elle a non seulement déposé un Mémoire à cet effet auprès du Président de la République et du Président de la Commission Électorale Indépendante mais également fait du lobbying auprès des députés et des Sénateurs pour les gagner à leur cause.<sup>675</sup>

*Tableau 25 : Participation des chefs coutumiers reconnus au Sénat, 2006*

N°	Noms	Chefferie/Groupement/ Territoire	Province
1	Muenda Munongo Godefroid	Likasi	Katanga
2	Shashengi Mbueshi André	Mweka	Kasai Occident.
3	Nzofu S. Ditend Albert	Kahemba	Bandundu

Source : Boshab, Evariste, op.cit., p.311.

*Tableau 26 : Participation des chefs coutumiers non reconnus par l'autorité publique au Sénat, 2006*

N°	Noms	Chefferie/Groupement/ Territoire	Province
1	Futa André Philippe <sup>676</sup>	Miabi	Kasai Orient.
2	Kalamba Wafwana Emery	Kazumba	Kasai Occid.

Source : Boshab, Evariste, op.cit., p.311.

Par ailleurs, le principe d'une représentation de droit des Chefs coutumiers est reconnu uniquement au niveau provincial. En effet, il se dégage de l'article 197, al.4 et 5 de la Constitution du 18 février 2006 la capacité pour les Chefs coutumiers d'être cooptés au niveau des Assemblées pro-

<sup>673</sup> Boshab Evariste, op.cit., p.85.

<sup>674</sup> Entretien avec l'Honorable Kinzonzi Budge N'zele, Chef de la Chefferie de Benseke Futi, Député Provincial de la ville de Kinshasa, le 22 août 2008; Entretien avec la Princesse Kombi Bongongo Cécile de la Chefferie de Weli, Province du Bandundu, District de Mayi - Ndombe, Territoire de Kiri, le 11 août 2008 Entretien avec le Chef de Groupement Mawete Metele, Province du Bandundu, District de Kwilu, Territoire de Bagata, le 27 août 2008.

<sup>675</sup> Entretien avec le Prince Yamfu Nawesi de la Chefferie Pelende Nord de la Province du Bandundu, Secrétaire National chargé de l'Administration, Assistant parlementaire du Sénateur Mwami Muenda B. Munongo Godefroid, le 13 janvier 2010.

<sup>676</sup> Décède le 1er octobre 2009

vinciales étant bien entendu que leur nombre ne puisse pas dépasser le dixième des membres qui composent l'Assemblée provinciale. Dans le milieu des chefs coutumiers, la cooptation est préférée à l'élection d'autant plus qu'ils leur évitent la confrontation avec leur sujet.<sup>677</sup> Au niveau des Assemblées Provinciales, les chefs coutumiers jouent non seulement le rôle d'intermédiaire, sinon de courroie de transmission entre les Assemblées provinciales et leurs populations respectives mais aussi de défenseurs des valeurs traditionnelles.<sup>678</sup> La présence des chefs coutumiers tels que Kinzonzi Budge (Province de Kinshasa), Masumana Manza (Province de Bas-Congo), Nymi Kakweyi (Province du Kasai Occidental) au niveau des Assemblées provinciales est une preuve de la reconnaissance par les pouvoirs publics de l'existence du pouvoir coutumier en République Démocratique du Congo. Notons que parmi les 11 gouverneurs élus par les assemblées provinciales figure un chef coutumier, M. Autsai Asenga, Gouverneur de la Province Orientale.

La participation politique des Chefs coutumiers dans les institutions tant nationales que provinciales serait de nature à favoriser une meilleure participation des citoyens qu'ils représentent. En effet, le Chef coutumier étant en contact direct avec les populations qu'il dirige a une meilleure connaissance des conditions de vie de ces dernières. Les différents problèmes auxquels elles sont confrontées ne lui sont pas étrangers vu qu'il partage leur vie quotidienne. Il apparaît dès lors comme le premier défenseur des intérêts des populations dont il a la charge d'assurer le mieux-être.<sup>679</sup> L'interdiction de créer ou d'adhérer à un parti politique qui lui a été opposée<sup>680</sup> favorise sa neutralité et lui permet de jouer le rôle d'un arbre au milieu du village. Cependant, cela n'a pas toujours été le cas. Aussi, il n'est pas surprenant que les avis sur la participation politique des Chefs coutumiers aux institutions nationales et provinciales ne semblent pas converger. En effet, en premier lieu, la pratique démontre que certains Chefs coutumiers sont instrumentalisés et manipulés par les politiciens qui profitent de leur mauvaise condition sociale. Ils prennent le parti de ceux qui assurent leur survie parfois au détriment des intérêts de leurs populations.<sup>681</sup> Quoiqu'ils se réclament être neutres vis-à-vis des partis et des regroupements politiques ainsi que d'autres organisations à coloration politique,<sup>682</sup> ils adoptent un comportement contraire. Leur indifférence sinon leur neutralité est apparente voire hypocrite car ils font bien souvent montre d'une préférence parmi les protagonistes de la scène politique en prenant parti pour tel ou tel autre acteur politique « moderne ». <sup>683</sup> Le pouvoir en place use et abuse de tous les moyens pour les avoir de leur côté surtout en période électorale car ils constituent pour eux une stratégie

<sup>677</sup> Entretien avec l'Honorable Kinzonzi Budge N'zele, Chef de la Chefferie de Benseke Futi, Député Provincial de la ville de Kinshasa, le 22 août 2008.

<sup>678</sup> Idem, le 22 août 2008.

<sup>679</sup> Entretien avec le Prince Yamfu Nawesi de la Chefferie Pelende Nord de la Province du Bandundu, Secrétaire National chargé de l'Administration, Assistant parlementaire du Sénateur Mwami Muenda B. Munongo Godefroid, le 13 janvier 2010.

<sup>680</sup> Cf. Journal Officiel de la RDC, 45<sup>ème</sup> année, Numéro spécial, 18 mars 2004, Loi n°04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, Article 8, alinéa 3, p.9.

<sup>681</sup> Entretien avec M. Muyer Oyong Nicodème, Professeur à l'Université de Kinshasa, Faculté des Sciences sociales, politiques et administratives, 23 novembre 2008.

<sup>682</sup> Cf. Statuts de l'Alliance Nationale des Autorités Traditionnelle du Congo, 8 février 2004, Article 4.

<sup>683</sup> Cf. Mambi Tunga, op.cit., p.228.

sûre de maintien au pouvoir vue leur influence sur les populations.<sup>684</sup> A la déception de leur population, certains Chefs coutumiers ont même battu campagne pour l'un et contre l'autre candidat.<sup>685</sup> En deuxième lieu, la participation politique des Chefs coutumiers dans les institutions tant nationales et locales est compromise par la formation insuffisante dont font montre certains Chefs coutumiers. Cet état de chose ne leur permet pas, pour la plupart, d'interpréter la constitution, les lois et autres dispositions réglementaires et les rend plutôt passifs qu'actifs au sein des Assemblées. D'où leur faible degré de compétitivité sur la scène politique. Toutefois, il y a lieu de souligner qu'une génération de Chefs coutumiers intellectuels est en train d'émerger donnant ainsi une image plus évoluée du Chef coutumier capable d'apporter une contribution plus efficace au fonctionnement des Institutions.<sup>686</sup> Parmi cette génération figure le Mwami Mwenda Bantu Munongo Godefroid, Roi des Bayeke, Président de l'ANATC et Sénateur détenteur d'une licence en sciences politiques et en Business Economics à l'Université de Northeastern à Boston aux USA.<sup>687</sup> Tel est aussi le cas du Mwami Augustin Mopipi Mukulumanya, membre du Comité des Sages de l'Alliance nationale des autorités traditionnelles du Congo et Député national nommé Ministre de la Santé au Gouvernement. Ce dernier possède une licence en Sciences Pharmaceutiques de l'Université de Kinshasa.<sup>688</sup> En troisième lieu, il est certain que la faible participation des Chefs coutumiers dans les Institutions politiques tant nationales (11 députés nationaux et 5 sénateurs) que provinciales (le dixième des membres qui composent les Assemblées provinciales) n'est pas de nature à favoriser une meilleure participation des citoyens qu'ils représentent. En effet, ne représentant qu'une goutte d'eau dans l'océan, leur voix a du mal à se faire entendre.

La constitution du 18 février 2006 assigne à l'autorité coutumière le devoir de promouvoir l'unité et la cohésion nationale.<sup>689</sup> Ce devoir attribué à l'autorité coutumière reflète le souci du constituant de faire de l'autorité coutumière l'un des principaux acteurs de la politique de réconciliation nationale indispensable en période de post-conflit.<sup>690</sup> Cependant, la Constitution ne détermine ni la structure officielle permettant au gouvernement de consulter les structures traditionnelles d'autorité ni la procédure à travers laquelle elle doit accomplir sa mission. Elle se contente d'affirmer qu'une loi fixe le statut des chefs coutumiers.<sup>691</sup> Cette loi, réclamée à corps

---

<sup>684</sup> D'après Mambi Tunga, le Mwat Yav Mushid III, Roi des Lunda, séjourna du 25 au 30 octobre 2006 dans le district du Kwango – future province du Kwango – pour battre campagne en faveur de Joseph Kabila, actuel Président de la République, au second tour des élections présidentielles du 29 octobre 2006.

<sup>685</sup> Voir Mambi Tunga, op.cit., p.230.

<sup>686</sup> Entretien avec le Prince Yamfu Nawesi de la Chefferie Pelende Nord de la Province du Bandundu, Secrétaire National chargé de l'Administration, Assistant parlementaire du Sénateur Mwami Muenda B. Munongo Godefroid, le 13 janvier 2010.

<sup>687</sup> Entretien avec le Mwami Mwenda Bantu Munongo Godefroid, Roi des Bayeke, Président de l'ANATC et Sénateur

<sup>688</sup> Cf. Curriculum Vitae du Ministre Mopipi Mukulumanya :

<http://www.minisanterdc.cd/Articles/CURRICULUM%20%20VITAE%20MINISTRE%20DE%20LA%20SANTE.doc>

<sup>689</sup> Constitution de la RDC, 18 février 2006, Article 207, alinéa 4.

<sup>690</sup> Banneux, Nicolas ; Boshab, Evariste ; Bossuyt, Marc, Kabamba, Bob ; Verjans, Pierre, « République Démocratique du Congo : une Constitution pour une Troisième République équilibrée ». Fédéralisme Régionalisme, Volume 5 : 2004/05 - La IIIème République Démocratique du Congo : <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=209>.

<sup>691</sup> Constitution de la RDC, 18 février 2006, Article 207, alinéa 5.

et à sang par les Chefs coutumiers depuis de nombreuses années, n'a pas encore été adoptée.<sup>692</sup> Pourtant, l'adoption de cette loi est nécessaire pour rendre effective et opérationnelle la décentralisation en RDC.<sup>693</sup>

En dépit de ce vide juridique, il sied de signaler que les Autorités Traditionnelles se sont regroupées depuis 1959 au sein de l'Alliance Nationale des Autorités Traditionnelles du Congo (ANATC). L'Alliance fonctionna de façon informelle jusqu'en 1996, année où elle acquit sa personnalité civile par arrêté ministériel n°1011/CAB/MIN/RIJ & GS/96 du 15 novembre 1996. Le 8 février 2004, ses statuts furent révisés. L'ANATC est un cadre de réflexion et de concertation regroupant tous les chefs traditionnels et détenteurs du pouvoir coutumier en RDC<sup>694</sup> s'assignant entre autre comme objectifs d'entretenir la liaison et la collaboration entre le pouvoir public et le pouvoir coutumier, particulièrement avec le Ministère de l'Intérieur ainsi que concilier et réconcilier coutumièrement les différents protagonistes nationaux et/ou étrangers en conflit dans le cadre de l'Union Africaine.<sup>695</sup> Elle est composée d'un présidium comprenant le président national, les présidents de cinq grandes commissions permanentes, un vice-président national par province, le secrétaire général et ses quatre adjoints ainsi que de onze secrétaires nationaux représentant chacun sa province. Au niveau provincial, l'ANATC est composée d'un exécutif formé par le président provincial secondé par des vice-présidents provinciaux et un secrétaire provincial.<sup>696</sup> Au mois de décembre 2009, lors d'une réunion de l'ANATC, les autorités coutumières ont longuement discuté sur l'avenir de l'Alliance. A l'issue de ces discussions, ils ont formulé le vœu de voir l'ANATC quitter son statut d'association pour adopter celui d'une Chambre de Consultation comme au Ghana ou encore celui d'une Institution d'appui à la démocratie. Les Chefs coutumiers sont d'avis que ce nouveau statut leur permettra de jouer un rôle plus efficace dans le processus politique, rôle qui devrait conduire au développement du pays et au mieux-être de la population.<sup>697</sup>

Il est à noter que durant le processus électoral, l'ANATC a joué un rôle non négligeable en matière de mobilisation des populations au vote. En effet, durant la période pré-électorale, outre le fait que le Président de l'ANATC ait envoyé des notes circulaires aux responsables provinciaux de l'ANATC leur demandant de sensibiliser les populations au vote, il a lui même sillonné tous les Chefs lieux des 11 provinces actuelles de la RDC, rencontrant les Chefs coutumiers et les exhortant à sensibiliser les populations au vote. En 2005, l'ANATC a organisé un conclave dans la ville de Matadi dans la Province du Bas-Congo réunissant 100 Chefs coutumiers venus de toutes les provinces de la RDC pour les entretenir du rôle qu'ils sont appelés à jouer dans la sen-

---

<sup>692</sup> Entretien avec l'Honorable Kinzonzi Budge N'zele, Chef de la Chefferie de Benseke Futi, Député Provincial de la ville de Kinshasa, le 22 août 2008.

<sup>693</sup> Cf. Allocution prononcée par le Président du Sénat de la RDC, Léon Kengo Wa Dondo lors de la rentrée parlementaire, session ordinaire, 15 septembre 2008, [http://www.parlement-rdc.org/senat/article.php?id\\_article=336](http://www.parlement-rdc.org/senat/article.php?id_article=336).

<sup>694</sup> Journal *Le Potentiel*, édition 3959 du lundi 26 février 2007.

<sup>695</sup> Cf. Statut de l'Alliance Nationale des Autorités Traditionnelles du Congo, 8 février 2004, Article 4, alinéa 2.

<sup>696</sup> Interview de M. Jules César Ibula, Secrétaire général de l'Alliance Nationale des Autorités Traditionnelles du Congo (ANATC) réalisée avec l'appui de l'institut Panos Paris, *Le Potentiel RDC*, n°2401 du 18 décembre 2001.

<sup>697</sup> Entretien avec le Prince Yamfu Nawesi de la Chefferie Pelende Nord de la Province du Bandundu, Secrétaire National chargé de l'Administration, Assistant parlementaire du Sénateur Mwami Muenda B. Munongo Godefroid, le 13 janvier 2010.

sibilisation de la base au vote. A l'occasion de la cooptation des Chefs coutumiers au niveau des Assemblées provinciales, des réunions préparatoires ont été organisées par l'ANATC en faveur des Chefs coutumiers pour leur donner des éclaircissements sur la cooptation et des modalités d'exercice de cette dernière.<sup>698</sup>

## Encadré 19 : Des chefs coutumiers pour accompagner le processus électoral en RDC

La Commission électorale indépendante (CEI) voit, en tout Congolais, un électeur actif et espère beaucoup d'un soutien des autorités traditionnelles du pays. C'est la raison pour laquelle elle a organisé, dimanche 5 mars au Centre d'accueil protestant (CAP) à la Gombe, un colloque qui leur était destiné. Avec comme thème, « *les entités coutumières face aux enjeux électoraux* », cette journée a voulu renforcer les stratégies de la mobilisation de l'électorat congolais. A l'occasion, l'administration électorale a conscientisé les participants sur leur rôle dans le processus en cours, voulant atteindre une large couche de la population et l'inciter à une participation massive, utile et éclairée. Les travaux ont envisagé de créer un cadre favorisant une concertation permanente entre la commission présidée par Malu Malu et les chefs coutumiers, à l'instar de ce qui existe déjà avec les acteurs non étatiques, les confessions religieuses, les partis politiques et les femmes.

Satisfaits de l'initiative, les chefs coutumiers, réunis au sein de l'Alliance nationale des autorités traditionnelles du Congo (ANATC) ont exprimé leur disponibilité d'aider le processus. Venus de tous les coins du pays, ils pensent que la sensibilisation et la mobilisation doivent passer par eux. Pour réussir ce pari, ils ont demandé à la CEI d'organiser un séminaire de formation à l'intention des chefs de chefferies, de groupements, de villages et de la population de base. Ils trouvent nécessaire que la commission de Malu Malu puisse vulgariser la nouvelle Constitution du pays et la loi électorale pendant cette période pré-électorale. Pour des élections crédibles, ils invitent la population à faire preuve de vigilance, de patriotisme et de tolérance. « *Nous lançons un plaidoyer pour la paix et la concorde nationale pour que la victoire électorale revienne au peuple et non à un individu ou un groupe d'individus* », a déclaré le président de l'ANATC, Godefroid Mwimba Bantu avant de demander à la CEI de doter son association de moyens logistiques conséquents. Il fait allusion aux motopompes, vélos, mégaphones, appareils cellulaires et autres qui, selon lui, permettront à ses lieutenants de travailler à partir de leurs entités respectives. Pour le chef Mwimba, cette journée a inauguré une ère nouvelle dans le processus. Il pense qu'il est temps de multiplier réunions et meetings des chefs en vue de préparer la période post-électorale. De son côté, l'abbé-président de la CEI a invité ses hôtes à sensibiliser le public pour la bonne tenue des élections. « *Je veux que vous soyez des artisans les plus importants de la victoire du peuple congolais* », a souligné Malu Malu qui pense que la réussite de ces élections posera des jalons de la dignité congolaise. Il les a exhortés sur la culture d'acceptation des résultats qui, selon lui, fait partie de la dignité de l'homme. « *La CEI ne saurait organiser des élections crédibles impliquant convenablement la majorité des citoyens en âge de voter si elle ne parvenait à mettre en place une*

<sup>698</sup> Entretien avec le Prince Yamfu Nawesi de la Chefferie Pelende Nord de la Province du Bandundu, Secrétaire National chargé de l'Administration, Assistant parlementaire du Sénateur Mwami Muenda B. Munongo Godefroid, le 13 janvier 2010.

*stratégie efficace et susceptible de promouvoir l'éducation civique dans notre pays* », a-t-il poursuivi soutenant que la participation de tout congolais est indispensable pour un Congo fort et uni. En outre, la commission de Malu Malu progresse inexorablement vers l'accomplissement de sa mission principale, l'organisation des élections. Toutefois, au regard des enjeux des scrutins à venir, les Congolais doivent savoir que le plus dur reste à faire. Il s'agira d'exposer brièvement la nouvelle vision de la CEI qui vient de renforcer l'équipe de sensibilisation en engageant 166 agents relais, à raison d'un agent relais par territoire.

**SOURCE :**

NDONGALA Blaise, The Post, Edition n°9-337 du 8 au 14 mars 2005, (consulté le 5 octobre 2008.) <http://www.cogovision.com/nouvelles/post1.html>.

Elle constitue un cadre non négligeable par lequel le gouvernement ou tout autre organisme peut consulter les structures traditionnelles. Malheureusement, la pratique démontre que les pouvoirs publics ne tiennent pas compte de l'avis des autorités coutumières lors même lorsqu'ils en font expressément la demande.<sup>699</sup> Il en est ainsi lors de la nomination de certaines autorités publiques locales.<sup>700</sup> De même, l'Etat se rapproche des Chefs coutumiers dans la mesure où il recherche le soutien de la population ; en dehors de cela, ils sont souvent méconnus des pouvoirs publics et remballés au rôle de simple exécutant.<sup>701</sup> Il en a été le cas lors de la mise en place des structures du programme Amani destiné à mettre en œuvre l'Accord de Paix de Goma signé le 23 janvier 2008 par le Gouvernement et une vingtaine de groupes armés des deux Kivu.<sup>702</sup>

## Encadré 20 : Programme Amani, les chefs coutumiers se plaignent d'être écartés

Ce programme vise la sécurisation, la pacification, la stabilisation et la reconstruction des provinces des deux Kivu. Les Bami ou Chefs coutumiers du Sud-Kivu se disent frustrés car ils ne sont pas représentés dans les instances de prise des décisions. Le responsable en charge de la sous-commission humanitaire et sociale du programme les invite à la patience, rapporte [radiookapi.net](http://radiookapi.net)

Le président de l'alliance des autorités coutumières du Sud-Kivu, le Mwami Désiré Kabare, exprime sa préoccupation. « *Si vous regardez la structure du programme Amani, que ce soit au niveau de la coordination nationale ou provinciale, aucun chef coutumier ne se trouve là. Donc, les Chefs coutumiers se sentent frustrés. Il y a des aspects logistiques ou financiers auxquels nous, les*

<sup>699</sup> Entretien avec M. Muyer Oyong Nicodème, Professeur à l'Université de Kinshasa, Faculté des Sciences sociales, politiques et administratives, 23 novembre 2008.

<sup>700</sup> Entretien avec l'Honorable Kinzonzi Budge N'zele, Chef de la Chefferie de Benseke Futi, Député Provincial de la ville de Kinshasa, le 22 août 2008 ; Entretien avec le Chef de Groupement Lianganda Somana, Province Orientale, District Haut-Uélé, Territoire de Rungu, Village de Vube, le 8 août 2008.

<sup>701</sup> Entretien avec M. Muyer Oyong Nicodème, Professeur à l'Université de Kinshasa, Faculté des Sciences sociales, politiques et administratives, 23 novembre 2008.

<sup>702</sup> Ce programme vise la sécurisation, la pacification, la stabilisation et la reconstruction des provinces des deux Kivu.

*Chefs coutumiers, nous pensions que nous pourrions donner notre vision du programme. Mis, on nous réduit encore une fois au rôle de simple exécutant. On est là mais, nous ne pouvons que nous montrer sceptiques quant à l'efficacité de notre contribution ».*

En séjour à Bukavu, le responsable en charge de la sous-commission humanitaire et sociale du programme Amani, le professeur Mashako Mamba, assure que les Bami vont retrouver une place de choix lors de la mise en oeuvre du programme. « Il y a des travaux qui se font pour le calendrier des travaux et les structures qui vont gérer en province, là où habitent les Chefs coutumiers. Est-ce qu'ils veulent jouer un rôle en dehors de là où ils ont autorité ? L'étape qui va être la plus importante, c'est la mise en oeuvre. Elle se fait au niveau de chaque province. Je puis vous rassurer que les Chefs coutumiers vont être partie prenante là où ils sont, pour gérer le programme ».

**SOURCE :**

Radio Okapi, 17 Avril 2008, <http://www.radiookapi.et> (consulté le 15 novembre 2008).

En dépit de cela, l'ANTC ne se lasse pas d'interpeller les pouvoirs publics à cultiver un esprit de collaboration avec le pouvoir traditionnelle pour la bonne marche du pays.<sup>703</sup> Aussi, l'autorité traditionnelle n'a pas hésité à apporter au Premier Ministre le 25 novembre 2008 sa contribution pour sortir la RDC de la guerre qui sévit à l'Est en proposant un plan de sortie de crise qui comprend deux axes principaux, à savoir : premièrement la convocation d'une conférence internationale réunissant les autorités traditionnelles de la sous-région des Grands Lacs et deuxièmement l'implication effective des chefs coutumiers dans la dynamique pour le retour de la paix.<sup>704</sup> La convocation le 27 décembre 2008 de la réunion des chefs traditionnels de l'Afrique Centrale dans le cadre de la résolution des conflits dans la région à Kinshasa marque la détermination des Chefs coutumiers à jouer un rôle de premier plan dans la résolution de la crise en RDC en proposant des solutions susceptibles de restaurer la paix en Afrique centrale et principalement en RDC.<sup>705</sup> Bien plus, les Chefs coutumiers ont interpellé le 18 novembre 2009 le Premier Ministre sur d'éventuels conflits de terre qui pourraient survenir à l'issue de la création des communes rurales dans le cadre de la mise en oeuvre de la décentralisation.

## Encadré 21 : RDC : Les Chefs coutumiers ont peur !

Au cours du face-à-face qu'ils ont eu avec le Chef du Gouvernement, hier à la Primature, en présence de Célestin Mbuya Kabango et Antipas Mbusa Nyamuisi, les Chefs Coutumiers ont exprimé leur crainte de voir la création des communes rurales engendrer des conflits suite à de nouvelles délimitations territoriales. Bien plus, ils pensent que certaines chefferies pourraient disparaître à la suite de la création de ces nouvelles entités territoriales. D'où, argumentent-

<sup>703</sup> *Le Potentiel*, édition 3959 du lundi 26 février 2007 ; « Préoccupation de l'autorité traditionnelle » in Agence Congolaise de Presse, bulletin n°BQ-1289, 8 mars 2007.

<sup>704</sup> « Crise à l'est de la RDC : les Chefs coutumiers proposent un plan de sortie à Muzito » in *Digitalcongo.net*, 26 novembre 2008, <http://www.digitalcongo.net/article/55046>

<sup>705</sup> L-P Eyenga Sana, « RDC : règlement des conflits en Afrique – Les chefs traditionnels africains recommandent une médiation sans ONU ni EU. Revaloriser le pouvoir coutumier » in *Le Potentiel*, 29 décembre 2008.

ils, la nécessité de prendre des précautions afin de prévenir d'éventuels conflits de terre entre populations ou tribus à travers le pays. Adolphe Muzito se dit, quant à lui, favorable à la mise sur pied d'une commission chargée d'examiner la question relative à la création des communes rurales et des groupements de fait.

A l'opposé, une certaine opinion pense que les autorités traditionnelles ont la peur bleue de perdre une parcelle de leur autorité ainsi que d'autres avantages déjà acquis, il y a plusieurs décennies. Les autorités traditionnelles, à travers leur plateforme, l'Alliance Nationale des Autorités Traditionnelles du Congo, récusent la création des communes rurales tel que prévu par la Constitution de la République Démocratique du Congo dans le cadre de la décentralisation. Ils ont adressé, pour ce faire, un mémorandum au Chef de l'Exécutif Central, Adolphe Muzito Fumunsi. Mais comme si cela ne suffisait pas, ils sont allés en délégation voir le Premier Ministre à l'Hôtel du Gouvernement.

La rencontre a eu lieu hier, mercredi 18 novembre 2009, en présence des leurs Excellences Mbuyu Kabango Célestin et Mbusa Nyamuisi Antipas, respectivement Ministre de l'Intérieur et Sécurité et Ministre de la Décentralisation et Aménagement du Territoire. Les raisons avancées de la récusation Pour les Chefs Coutumiers, la création de ces nouvelles entités administratives pourrait engendrer des conflits suite à de nouvelles délimitations territoriales. Bien plus, ils pensent que certaines chefferies pourraient disparaître à la suite de la création de nouvelles communes rurales. D'où, argumentent-ils, la nécessité de prendre des précautions afin de prévenir d'éventuels conflits de terre entre populations ou tribus à travers le pays.

Ce faisant, ils recommandent de consolider avant tout de nouvelles provinces (les 26 à créer) ; de transformer uniquement, d'abord, les cités existantes (ex-centres extra- coutumiers) en communes rurales. Les chefs coutumiers souhaitent, également, dans leur mémorandum adressé au Chef du Gouvernement et co-signé par Mwenda Bantu Godefroid et Pene Mayenge Mwana Kasongo, respectivement Président et Secrétaire Général de l'Alliance Nationale des Autorités Traditionnelles du Congo, émettre des avis sur le découpage des autres entités ou chefferies. Les craintes qui sous-tendent la récusation à dire vrai, les autorités traditionnelles ont peur de perdre leurs parcelles d'autorité si pas de pouvoir avec la cohorte d'avantages sociaux et financiers.

La création des communes rurales va faire en sorte de doter ces entités, du reste jouissant de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques, des cadres territoriaux à élire. Ce qui pourra amputer nos chefs coutumiers de l'essentiel de leurs pouvoirs et de leurs sources de revenus. Ainsi va sonner le glas d'un pouvoir ancestral en perte de vitesse suite aux mutations fécondées par le régime démocratique auquel les congolais ont souscrit à travers le référendum constitutionnel de 2006. Un pouvoir ancestral qui a quitté le stade d'une émanation spirituelle pour s'accommoder aux arrêtés ministériels, négociés dans des conditions on ne peut plus floues. Les temps ont révolu. Il va falloir s'adapter...

La réponse du Premier Ministre Adolphe Muzito se dit, quant à lui, favorable à la mise sur pied d'une commission chargée d'examiner la question relative à la création des communes rurales et des groupements de fait. Ce qui est évident, ce qu'il ne manquera pas du tout de conflit au Congo-Knshasa lors de la mise en place effective du plan de décentralisation. Mais l'essentiel

est que les communautés se retrouvent et vivent en paix. Et c'est là le travail qu'on demande aux autorités traditionnelles. Celui de rapprocher les communautés et les tribus. Rien de plus.

**SOURCE :**

Radio LAVDC, La Voix de la Démocratie Congolaise, 21 novembre 2009, <http://lavdc.net/portail/2009/11/rdcles-chefs-coutumiers-ont-peur/> 3. Rôle des autorités coutumières dans le fonctionnement des entités territoriales.

Tableau 27 : Nombre de Chefferies en RDC par Province

N°	Provinces	Nombre des Chefferies	Pourcentage
1	Bandundu	10	3,80 %
2	Bas-Congo	–	–
3	Equateur	2	0,7 %
4	Kasaï Occidental	3	1,1 %
5	Kasaï Oriental	8	3,00 %
6	Katanga	58	22,20 %
7	Kinshasa	–	–
8	Maniema	13	4,90 %
9	Nord-Kivu	10	3,80 %
10	Orientale	139	53,20 %
11	Sud-Kivu	18	6,80 %

Source : Ministère de l'Intérieur de la RDC, Direction des Entités Territoriales Décentralisées.

La chefferie est un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête un Chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics.<sup>706</sup> Actuellement, la RDC compte 261 Chefferies<sup>707</sup> subdivisée en groupement,<sup>708</sup> elle est la structure traditionnelle la plus importante. La Chefferie a été érigée en entité territoriale décentralisée jouissant de la libre administration et de l'autonomie de gestion de ses ressources économiques, humaines, financières et techniques.<sup>709</sup> Jadis gérée selon le décret-loi n°081 du 02 juillet 1998 modifié et complété par le décret-loi n°018/2001 du 28 septembre 2001 portant organisation territoriale et administrative de la République démocratique du Congo, elle est actuellement régie par la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. Vu le fait que les élections locales n'ont pas encore été

<sup>706</sup> Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, Article 67.

<sup>707</sup> Cf. Ministère de l'Intérieur de la RDC, Direction des Entités administratives décentralisées.

<sup>708</sup> Idem, Article 4, point 4. La RDC compte 5434 groupements.

<sup>709</sup> Constitution de la RDC, 18 février 2006, Article 207, Article 3.

organisées à la date de cette publication, le Chef de Chefferie demeure soumis aux dispositions du Décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales.<sup>710</sup>

Sous le règne du décret-loi n°081 du 02 juillet 1998 modifié et complété par le décret-loi n°018/2001 du 28 septembre 2001 portant organisation territoriale et administrative de la République démocratique du Congo, la Chefferie était une entité territoriale déconcentrée. Par conséquent, elle ne jouissait ni de la libre administration ni de l'autonomie de gestion de ses ressources économiques, humaines, financières et techniques.<sup>711</sup> En sa double qualité de représentant du Gouvernement et d'autorité locale, le Chef de Chefferie assumait la responsabilité du fonctionnement des services de l'Etat dans la chefferie et de la bonne marche de l'administration de sa juridiction. Aussi, était-il appelé à :

- Veiller à l'exécution des lois, des règlements et décisions de l'autorité supérieure ;
- Veiller au maintien de l'ordre public dans sa chefferie. De ce fait, il disposait des unités de la Police locale ;
- Prendre, en cas d'urgence, des règlements de police et les sanctionner de peines de servitudes pénales et d'amendes ;
- Exécuter le programme économique et social arrêté par l'administrateur de territoire ou par les autorités supérieures ;
- Contrôler l'activité de l'ensemble du gouvernement composant la chefferie ;
- Assurer l'animation des populations de sa chefferie en vue de la réalisation de programme agricole et économique ;
- Veiller à la sauvegarde du patrimoine de la chefferie et, spécialement à l'entretien du réseau routier, à la gestion du domaine, à la protection de la flore, de la faune, des ouvrages d'art et des sites classés, des eaux et des rives ;
- Veiller à l'amélioration de l'habitat, à l'application des mesures d'hygiène et de salubrité publique ;
- Assurer des tâches d'intérêt général lorsqu'il en est requis par l'autorité supérieure ou lorsque l'urgence s'impose ;
- Diriger l'administration de la chefferie ;
- Superviser dans son entité la collecte des taxes locales et de la Contribution Personnel Minimum ;
- Assurer la police des spectacles et des manifestations publiques ;
- Veiller à la réglementation des cimetières et des pompes funèbres ;
- Désigner les personnes appelées à représenter la chefferie au sein des associations dont la chefferie est membre ;
- Exercer les responsabilités d'officier de police judiciaire a compétence générale ; et
- Exercer les responsabilités d'officier de l'état civil.<sup>712</sup>

---

<sup>710</sup> Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, Article 126.

<sup>711</sup> Décret-loi n°081 du 02 juillet 1998 modifié et complété par le décret-loi n°018/2001 du 28 septembre 2001 portant organisation territoriale et administrative de la République démocratique du Congo, Article 7, al.2, 139.

<sup>712</sup> Idem, Articles 145 et 146.

En tant que garant de la Chefferie, le Chef de Chefferie était habilité à prendre seul les décisions. Toutefois, il se faisait assisté d'un conseil de notables qui du reste n'avait que pour compétence d'émettre des avis et suggestions.<sup>713</sup> Les sujets de la Chefferie n'étaient consultés que de manière rarissime. L'avis des femmes en général n'avait pas la moindre valeur étant donné le statut d'être inférieur qui leur était collé. Cependant, dans certaines tribus notamment celle des Lunda, la femme était associée au pouvoir : la femme du Chef dénommée « *Rwej* » ainsi que les sœurs du Chef possédaient un grand pouvoir et elles étaient très écoutées par ce dernier.<sup>714</sup> Il en était de même dans la Chefferie unie des Kaliko-Omi où l'on dévouait un profond respect à la première femme du Chef considérée comme conseillère numéro un. Cette dernière prenait parfois part à des grandes réunions du Conseil de la Chefferie.<sup>715</sup>

Le Chef de Chefferie se devait de rendre compte de la gestion de sa chefferie en adressant mensuellement à l'Administrateur du Territoire un rapport sur son état général et sur tout événement important qui surviendrait dans sa juridiction.<sup>716</sup> En pratique, les rapports étaient irrégulièrement rédigés. L'Administrateur du Territoire utilisait le plus souvent pour communiquer avec les Chefs de Chefferie la voie des phonies. Il est à noter que les Chefs de Chefferie se plaignent de ne recevoir aucun subside de l'Etat. Cette défaillance de l'Etat ne leur permettait pas de pouvoir remplir leur tâche d'encadrer correctement la population. Aussi, se trouvent-ils dans l'incapacité d'organiser l'entretien du réseau routier par faute d'argent pour acheter le matériel ou encore d'améliorer les récoltes par faute d'outils disponibles.<sup>717</sup> Pourtant le décret-loi n°089 portant fixation de la nouvelle nomenclature des taxes autorisées aux entités administratives décentralisées, des recettes administratives d'intérêt commun et des recettes fiscales cédées par l'Etat aux entités, détermine les taxes rémunératoires et les taxes fiscales de la compétence des Chefferies.<sup>718</sup> Les taux ont été fixés par l'arrêté interministériel n°001/ca/mi/AFF.INTER et FIN/99 du 20 mai 1999 portant fixation des taux des taxes administratives d'intérêt commun et des taxes spécifiques des entités administratives décentralisées.<sup>719</sup> Malheureusement, il n'existe aucun mécanisme de rapports et d'audit sur la gestion de ces fonds si bien que ceux-ci ne servent pas à ces entités territoriales.

---

<sup>713</sup> Entretien avec l'Honorable Kinzonzi Budge N'zele, Chef de la Chefferie de Benseke Futi, Député Provincial de la ville de Kinshasa, le 22 août 2008.

<sup>714</sup> Entretien avec Mr Muyer Oyong Nicodème, Professeur à l'Université de Kinshasa, Faculté des Sciences sociales, politiques et administratives, 23 novembre 2008.

<sup>715</sup> Bha-Avira Mbiya Michel-Casimir, « Comment se présente la Chefferie des Kaliko-Omi à l'aube de la Décentralisation en RD Congo ! », le 27 septembre 2008, <http://www.societecivile.cd/node/3914>.

<sup>716</sup> Décret-loi n°081 du 02 juillet 1998 modifié et complété par le décret-loi n°018/2001 du 28 septembre 2001 portant organisation territoriale et administrative de la République démocratique du Congo, Article 144.

<sup>717</sup> Entretien avec la Princesse Kombi Bongongo Cécile de la Chefferie de Weli, Province du Bandundu, District de Mayi-Ndombe, Territoire de Kiri, le 11 août 2008.

<sup>718</sup> Journal officiel de la République démocratique du Congo, n°spécial, 28 septembre 2001, p.53.

<sup>719</sup> Idem, p.54–58.

## B. Décentralisation et démocratisation des chefferies

L'adoption récente de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces a ouvert les portes à l'instauration de la culture démocratique au sein de la chefferie. Ladite loi connaît présentement des difficultés d'application dues au fait que l'organisation des élections locales a été reportée.

Toutefois, il convient de relever que la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 introduit quelques innovations au niveau de la Chefferie. Parmi ces innovations figurent le fait que la Chefferie est érigée en entité territoriale décentralisée jouissant de la libre administration et de l'autonomie de gestion de ses ressources économiques, humaines, financières et techniques.<sup>720</sup> La loi organique met ainsi fin au pouvoir autoritaire et sans partage du Chef de Chefferie. Elle instaure deux organes au sein de la Chefferie, à savoir : le Conseil de Chefferie et le Collège exécutif de Chefferie. Le Conseil de Chefferie est l'organe délibérant de la Chefferie composé de conseillers élus au suffrage direct et secret au niveau des groupements (Article 70). Son bureau est composé d'un Président, assisté d'un vice-président et d'un rapporteur élus dans les conditions fixées par le règlement intérieur du Conseil de Chefferie, en tenant compte, le cas échéant, de la représentation de la femme (Article 76). Il tiendra des sessions ordinaire et extraordinaire<sup>721</sup> et délibèrera sur les matières d'intérêt local notamment : la construction, l'aménagement et l'entretien des voies d'intérêt local ; l'organisation des péages au profit de l'entité, l'aménagement, l'organisation et la gestion des parkings ; la construction et l'entretien des bâtiments publics de la Chefferie, des complexes sportifs et des aires de jeux de l'entité, l'organisation des décharges publiques, et du service de collecte et le traitement de déchets de l'entité, la construction, l'aménagement et la gestion des salles de spectacles de l'entité ; l'organisation des campagnes agricoles, la promotion de l'élevage et de la pêche, etc. (Article 73). Il lui est également confié la charge de prendre des règlements d'administration et de police en veillant à ce qu'ils ne soient pas contraires aux lois et aux règlements édictées par l'autorité supérieure. En outre, le Conseil de Chefferie peut sanctionner les règlements de police de peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale principale et de CDF 15 000 (US\$ 16,59) ou d'une de ces peines seulement (Articles 75 et 52).

En revanche, le Collège exécutif de Chefferie est l'organe de gestion de la Chefferie et d'exécution des décisions de son Conseil (Article 78). Il est composé du Chef de Chefferie et de trois Echevins désignés par le Chef de Chefferie. Mais ce dernier ne pourra procéder à leur désignation d'autorité : celle-ci devra être soumise à l'approbation du Conseil de Chefferie (Article 79). Cette disposition démontre le souci du législateur d'amener progressivement l'Autorité coutumière à se soumettre aux règles démocratiques. Le Conseil de Chefferie assure l'encadrement des populations en vue de la réalisation du programme agricole et économique de l'entité et l'exécution de l'accomplissement des tâches d'intérêt général ; il veille à l'amélioration de l'habitat et à la sauvegarde du patrimoine et élabore le projet du budget de la Chefferie (Article 84). Sa particularité réside en ce qu'il a à sa tête un Chef de Chefferie qui n'est pas élu mais plutôt

---

<sup>720</sup> Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008.

<sup>721</sup> Idem, Articles 77, 16, 23 et 24.

désigné par la coutume, reconnu et investi par le Gouverneur de Province (Article 80). Ce mode de désignation du Chef de Chefferie réaffirme non seulement la reconnaissance constitutionnelle de l'autorité coutumière mais également son mode de dévolution qui se doit être conforme à la coutume locale pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à la constitution, à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs.<sup>722</sup>

Le Chef de Chefferie exerce l'autorité coutumière et définit les orientations relatives à la bonne marche de sa juridiction. Il est officier de police judiciaire à compétence générale, officier d'état civil et représente la chefferie en justice et vis-à-vis des tiers (Articles 86). En cas d'urgence, il peut, le Collège exécutif de Chefferie entendu, prendre des règlements de police et d'administration et en sanctionner les violations de peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale principale et de CDF 2 500 d'amende ou par l'une de ces peines seulement (Articles 88, al. 1er). Il statue par voie d'arrêté de la Chefferie après délibération du collège exécutif de Chefferie (Articles 89, al. 1er). Nous ne serons passés sous silence le fait que la nouvelle loi consacre l'irresponsabilité du Chef de Chefferie devant le Conseil de Chefferie. En effet, le Chef de Chefferie ne répond pas de ses actes devant le Conseil de Chefferie. Cependant, le législateur a introduit un garde fou qui l'empêchera de se conduire en despote en disposant qu'aucun de ses actes ne pourra produire d'effet s'il n'est contresigné par un Echevin qui, par cet acte, s'en rend seul responsable devant le Conseil de Chefferie (Articles 82). Les actes de la chefferie sont placés sous la tutelle du Gouverneur de province. Celui-ci pourra déléguer cette compétence à l'Administrateur de territoire (Articles 95). Cette tutelle s'exercera par un contrôle a priori et a posteriori (Articles 96).

Le principe de l'autonomie de gestion économique et financière des Chefferies réaffirmée par la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008<sup>723</sup> donnera au Chef de Chefferie ainsi qu'à toute son équipe les moyens de leur politique. A cet effet, la loi organique a prévu trois catégories de ressources pour les Chefferies,<sup>724</sup> à savoir : les ressources propres (l'impôt personnel minimum, les recettes de participation, les taxes et les droits locaux),<sup>725</sup> les ressources issues des recettes à caractère national<sup>726</sup> et les ressources exceptionnelles (emprunts intérieurs, dons et legs).<sup>727</sup> Le budget est élaboré par le Collège exécutif de Chefferie<sup>728</sup> et approuvé par le Conseil de Chefferie (Articles 72 et 12). Cependant, le Collège Exécutif de Chefferie doit rendre compte au Conseil de Chefferie sur la manière dont le budget a été exécuté. En fin de compte, le budget

---

<sup>722</sup> Constitution de la RDC, 18 février 2006, article 207, alinéa 1er et 2.

<sup>723</sup> Idem, Articles 5, al. 3.

<sup>724</sup> Idem, Articles 105.

<sup>725</sup> Idem, Articles 108.

<sup>726</sup> Les entités territoriales décentralisées bénéficieront de droit, des 40% des recettes à caractère national allouées aux provinces et elles pourront même bénéficier à leur demande des ressources de la Caisse nationale de péréquation pour financer des projets et des programmes d'investissement ; Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, Articles 115.

<sup>727</sup> Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, Articles 118 et 119.

<sup>728</sup> Idem, Articles 84, point 3.

subit le contrôle de l'Inspection générale des finances et de la Cour des Comptes.<sup>729</sup> Mais il y a lieu de signaler que pour pouvoir atteindre une maximalisation des différentes recettes, les pouvoirs publics sont appelés à prendre un train de mesures d'ordre législatif, administratif et financier.<sup>730</sup>

Du reste, la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 permettra au Chef coutumier de redorer son blason en retrouvant une autorité qui a été amoindrie si pas évincée par les pouvoirs publics. Doté de tous les moyens, d'une administration forte et d'une formation adéquate aux techniques modernes de gestion des entités à la base, il pourra dès lors assurer une meilleure destinée aux populations dont la tradition lui a confié la responsabilité. Certes, en dotant la Chefferie de deux organes, le Parlement a inauguré une ère de démocratisation au sein de cette structure traditionnelle qui « ...permettra à ses habitants de participer à l'apprentissage de la démocratie par la gestion des affaires qui les concernent directement ».<sup>731</sup>

### c. Perception de l'autorité traditionnelle par la population

L'autorité traditionnelle n'est pas perçue de la même manière selon que l'on se retrouve dans un milieu rural ou urbain. Plusieurs cultures se côtoient dans le milieu urbain. Les populations urbaines considèrent les chefs coutumiers comme de vieilles reliques, des vestiges que l'on garderait inutilement.<sup>732</sup> Ce qui explique l'indifférence, voire même le manque de considération totale dont font souvent montre la plupart des citoyens à leur égard. Toutefois, au milieu des membres de leurs tribus, les Chefs coutumiers bénéficient d'une certaine considération.<sup>733</sup> L'ANATC a adressé aux Chefs coutumiers résidant en ville sans motif apparent des circulaires les exhortant à rentrer chez eux pour pouvoir encadrer la base.<sup>734</sup> Du reste, il convient de rappeler que les Chefs coutumiers ont été sérieusement courtisés lors des élections présidentielles, législatives et provinciales par la plupart des candidats qui venaient des villes. Ces derniers voyaient

---

<sup>729</sup> Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, Articles 107.

<sup>730</sup> Voir à cet effet l'Allocution prononcée par le Président du Sénat de la RDC, Léon Kengo Wa Dondo lors de la rentrée parlementaire, session ordinaire, 15 septembre 2008, pp.10–11 : [http://www.parlement-rdc.org/senat/article.php?id\\_article=336](http://www.parlement-rdc.org/senat/article.php?id_article=336). Il préconise l'adoption des lois ci-après : la loi portant révision de la loi financière, la loi portant institution de la caisse nationale de péréquation, la loi portant nomenclature des taxes, droits et impôts provinciaux et locaux ainsi que la clé de répartition des recettes entre les provinces et les entités territoriales décentralisées, la loi définissant les règles de perception des taxes spécifiques.

<sup>731</sup> Epee Gamwa (J.), La répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces sous la troisième république et les conflits y afférents, *Communication faite à la séance académique de restitution du forum sur la décentralisation*, p.3.

<sup>732</sup> Boshab, Evariste, op.cit., p.57. Cf. Rapport de la Commission Constitutionnelle de la Conférence Nationale Souveraine, Palais du Peuple, Kinshasa, Août 1992. La Commission Constitutionnelle de la Conférence Nationale Souveraine estimait que les Chefs coutumiers ne devait pas bénéficier d'un quelconque privilège constitutionnel.

<sup>733</sup> Entretien avec le Prince Yamfu Nawesi de la Chefferie Pelende Nord de la Province du Bandundu, Secrétaire National chargé de l'Administration, Assistant parlementaire du Sénateur Mwami Muenda B. Munongo Godefroid, le 13 janvier 2010.

<sup>734</sup> Entretien avec le Prince Yamfu Nawesi de la Chefferie Pelende Nord de la Province du Bandundu, Secrétaire National chargé de l'Administration, Assistant parlementaire du Sénateur Mwami Muenda B. Munongo Godefroid, le 13 janvier 2010.

en eux, par leur grande influence sur les populations rurales, le moyen de récolter le plus grand nombre de voix pour se faire élire.<sup>735</sup>

Il en est tout autrement des populations rurales. Le chef coutumier exerce une emprise réelle sur la population rurale qui lui reste attachée.<sup>736</sup> Bien qu'elles soient souvent victimes d'abus et de traitements dégradants de la part des Chefs coutumiers, les populations rurales considèrent que « le chef coutumier occupe une position privilégiée dans l'organisation sociale traditionnelle (...). Il est le représentant légitime du pouvoir aux yeux des populations qui lui sont traditionnellement liées par des relations de loyauté (...). »<sup>737</sup> Il est le garant de la cohésion sociale, assure le maintien des relations harmonieuses au sein de la communauté.<sup>738</sup> Son pouvoir sur la population rurale est plus visible car il s'exerce sur un territoire sur lequel il a été intronisé et où vivent des populations homogènes appartenant à une même Chefferie, un même groupement ou un même village.<sup>739</sup> En tant que défenseur des intérêts de toute la Province, les chefs coutumiers appuient la société civile en adressant des suggestions aux autorités publiques voire même au Président de la République. Ce fut le cas pour les chefs coutumiers de la Province Orientale. Lors de leur déclaration du 14 janvier 2007, ils ont dénoncé le bradage de l'unique et grande entreprise minière de leur province, l'Office des mines d'or de Kilo Moto (Okimo), qui présentait un caractère déficitaire en matière de production aurifère depuis l'arrivée de l'Administrateur délégué général Victor Kasongo Shomary. Soutenant la prise de position des syndicalistes de cette entreprise sur la situation de gestion catastrophique du Comité, les Chefs coutumiers ont demandé le départ pur et simple du n°1 de l'entreprise au Président de la République en faveur d'un comité qui amènerait l'entreprise à une exploitation efficiente au service des intérêts des partenaires et de la population conformément au nouveau Code minier. Par ailleurs, ils ont invité l'Assemblée Nationale à diligenter une mission d'audit parlementaire à l'Okimo en vue de sortir l'entreprise de son borborygme de mauvaise gouvernance.

## Encadré 22 : Les chefs coutumiers de la Province Orientale demandent le départ de l'Administrateur Délégué Général de l'Okimo

« L'Office des mines d'or de Kilo Moto (Okimo), entreprise minière basée dans les districts du Haut-Uélé et de l'Ituri, dans la Province Orientale, se trouve dans la tourmente à la suite de la mauvaise gestion imprimée à la tête de cette entreprise par l'actuel Adg (administrateur délégué général), Victor Kasongo Shomary », déclarent des chefs coutumiers de cette province

<sup>735</sup> Entretien avec M. Muyer Oyong Nicodème, Professeur à l'Université de Kinshasa, Faculté des Sciences sociales, politiques et administratives, 23 novembre 2008.

<sup>736</sup> Idem.

<sup>737</sup> Morvan, H., *Réinventer le quotidien. La cohabitation des populations civiles et des combattants Mai-Mai au Kivu*, Série des Grands Lacs, Life & Peace Institute, 2005, p.109, (consulté le 25 août 2008), [http://www.life-peace.org/sajt/filer/pdf/grands\\_lacs/reinveter.pdf](http://www.life-peace.org/sajt/filer/pdf/grands_lacs/reinveter.pdf).

<sup>738</sup> Morvan, H., op.cit., p.109.

<sup>739</sup> Entretien avec le Prince Yamfu Nawesi de la Chefferie Pelende Nord de la Province du Bandundu, Secrétaire National chargé de l'Administration, Assistant parlementaire du Sénateur Mwami Muenda B. Munongo Godefroid, le 13 janvier 2010.

dans une motion d'indignation, à la suite de la prise de position des syndicalistes de cette entreprise sur la situation de gestion catastrophique du Comité.

Les détenteurs du pouvoirs terriens demandent, sans condition, au chef de l'Etat, le départ de l'Adg Victor Kasongo Shomary de l'Office des Mines d'Or de Kilo Moto en vue de sauver l'entreprise du bradage et de la mort programmée, contre les intérêts de la population de la Province Orientale, en cette période de reconstruction et de relance économique ; conformément au programme annoncé par le président de la République lors de son discours d'investiture. Le secteur minier est ainsi appelé à jouer le rôle de locomotive dans le développement socioéconomique du pays. Les chefs coutumiers constatent, dans leur déclaration du 14 janvier 2007, que depuis l'arrivée de l'Adg Victor Kasongo Shomary, en qualité de n°1 de l'Okimo, la production aurifère est déficitaire et elle n'atteint plus le seuil de rentabilité et les finances de la société sont restées constamment précaires à cause du manque d'orthodoxie dans la gestion des services générateurs des recettes, bloquant ainsi l'entreprise des outils de sa politique de relance.

Faisant sienne la déclaration politique des députés nationaux et des notables de la province orientale, les chefs coutumiers ont réaffirmé leur soutien à cette initiative salvatrice de leurs dignes fils qui se sont mobilisés comme un seul homme pour dénoncer le bradage de l'unique et grande entreprise minière dont les concessions de l'Okimo présentent de grande teneur en or pour une exploitation efficiente au service des intérêts des partenaires et de la population grâce aux effets d'entraînement résultant de l'exploitation minière, conformément au nouveau Code minier.

Par ailleurs, et au regard de la situation qui prévaut au sein de l'Okimo, ils soutiennent à l'unanimité que « cette situation requiert la déchéance pure et simple de l'Adg Victor Kasongo en vue de préserver la paix sociale, le patrimoine et les concessions minières de l'entreprise qui fait encore la fierté de la Province Orientale dans la perspective de la relance économique ».

#### *Une nouvelle équipe de gestion à la tête de l'Okimo souhaitée*

En vue de sauver l'Okimo de sa mort prochaine, les chefs coutumiers ont suggéré au président de la République et chef de l'Etat, en sa qualité de garant des intérêts de l'Etat et de la population, qu'une nouvelle équipe de gestion soit nommée de manière urgente à la tête de l'Okimo pour une mission de stabilisation technique et financière des activités, en vue de faire basculer cet office dans le giron des entreprises qui répondent aux critères rigoureux de bonne gouvernance.

Ils ont également préconisé que la gestion « opaque et nébuleuse » de l'Adg Victor Kasongo Shomary soit auditée en vue de connaître, notamment, les fonds reçus de différents partenaires, leurs utilisations respectives, l'établissement d'un bilan indiquant les fonds cumulés de la société, les soldes bancaires, les autres actifs, les prises de participation et les engagements éventuels pris par le responsable attribué de l'entreprise pour un enrichissement sans cause.

Ils invitent l'assemblée nationale à diligenter une mission d'audit parlementaire à l'Okimo en vue de sortir l'entreprise de son bourbier de plusieurs années de mauvaise gouvernance.

#### **SOURCE :**

**Jean Busuku**, Congo Actualités du 18 janvier 2007, <http://www.congo-actualites.net/spip.php?article1047> (consulté le 27 novembre 2008).

En RDC, il a existé un débat public autour du maintien ou de la suppression du pouvoir coutumier durant les travaux de la Conférence nationale souveraine (CNS) à travers ses différentes Commissions.<sup>740</sup> A l'issue de ces derniers, la CNS avait levé une option assez ambiguë : d'une part, elle soutenait le maintien du pouvoir coutumier compte tenu du rôle important qu'il devait jouer dans le développement socio-économique du milieu rural ; d'autre part, elle avait souhaité sa suppression pour raison de son inadaptation aux impératifs de développement et de modernisation. Actuellement, il n'existe pas à proprement parlé de débat public au sujet de l'autorité traditionnelle. Cependant, l'Observatoire de la Parité voudrait tenter de le lancer en mettant l'accent sur le mode de dévolution du pouvoir au sein de la Chefferie. En effet, l'Observatoire de la Parité dénonce le fait que le Chef de Chefferie ne sera pas élu par le Conseil de Chefferie mais plutôt « désigné par la coutume » et cela conformément à la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. Cette loi fait échapper les Chefs de chefferie au processus de l'élection.<sup>741</sup> L'Observatoire de la Parité pense qu'il s'agit là d'une « exception anti-démocratique » qui ne peut que choquer tout citoyen et tout démocrate du fait qu'elle heurte de front plusieurs principes démocratiques inscrits dans la Constitution congolaise dont notamment celui de la parité.<sup>742</sup> Selon l'Observatoire de la Parité, la RDC, compte 257 chefferies pour 480 secteurs.<sup>743</sup> Dans certaines provinces les chefferies sont nettement majoritaires par rapport aux autres entités territoriales décentralisées. Le cas de la Province orientale illustre cet exemple : sur 198 entités territoriales décentralisées, 139 sont des chefferies et, par conséquent, elles reviendront automatiquement à des hommes – les femmes ne pourront briguer ce mandat – étant donné que les Chefs de chefferie sont, à de très rares exceptions près (cas de Mmes Albertine Wakusomba, Jeanne Machozi Ulimwengu, première femme à la tête de la chefferie des Bangengele en territoire de Kailo dans la Province du Maniema),<sup>744</sup> des hommes.<sup>745</sup> L'observatoire de la parité est d'avis que la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 compromettra sérieusement la mise en œuvre de la parité dans les institutions locales. Il estime qu'elle est non seulement en contradiction avec la Constitution<sup>746</sup> mais aussi avec la

<sup>740</sup> Cf. Rapports de la Commission Constitutionnelle et de la Commission Administrative de la CNS, Palais du Peuple, Kinshasa, Août 1992.

<sup>741</sup> Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, Articles 79, al.2.

<sup>742</sup> Entretien avec Espérance Mawanzo, Directrice de l'Observatoire pour la Parité en RDC au sujet de l'appel pour la parité dans les entités territoriales décentralisées : [http://www.observatoiredelaparite.org/spip.php?article78&id\\_rubrique=57](http://www.observatoiredelaparite.org/spip.php?article78&id_rubrique=57).

<sup>743</sup> Observatoire pour la Parité en RDC, Appel pour la parité dans les Entités Territoriales Décentralisées, [http://www.observatoiredelaparite.org/spip.php?article78&id\\_rubrique=57](http://www.observatoiredelaparite.org/spip.php?article78&id_rubrique=57).

<sup>744</sup> Cf. « *Kailo : résolution des conflits, 7 femmes investies dans les chefferies et groupements* », Radio Okapi , 10 Février 2009 : [http://www.radiookapi.net/index.php?i=53&l=0&c=2&a=22218&da=&hi=0&of=137&s=&m=2&k=0&r=all&sc=0&id\\_a=0&ar=0&br=qst](http://www.radiookapi.net/index.php?i=53&l=0&c=2&a=22218&da=&hi=0&of=137&s=&m=2&k=0&r=all&sc=0&id_a=0&ar=0&br=qst).

<sup>745</sup> Interview d'Espérance Mawanzo, Directrice de l'Observatoire pour la Parité en RDC au sujet de l'appel pour la parité dans les entités territoriales décentralisées : [http://www.observatoiredelaparite.org/spip.php?article78&id\\_rubrique=57](http://www.observatoiredelaparite.org/spip.php?article78&id_rubrique=57)

<sup>746</sup> Voir le principe démocratique selon lequel tout pouvoir émane du peuple en tant que souverain primaire réaffirmé à l'Article 5 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce*

Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ainsi qu'avec bien d'autres instruments internationaux. Il faut dire que jusque là ce débat ne suscite guère un vif intérêt au sein de la population, cela pourrait s'expliquer par le fait que « *L'Autorité coutumière est une réalité, même si depuis l'occupation coloniale, cette autorité a été sévèrement désacralisée, avant d'être entamée, dans sa représentativité, par les exigences de la démocratie pluraliste et du suffrage universel* ». <sup>747</sup>

## D. Recommandations

Les actions suivantes doivent être entreprises pour rendre l'administration plus efficace :

1. Organiser les élections locales, municipales et urbaines.
2. Accélérer la procédure d'adoption de la loi sur le statut de l'autorité coutumière.
3. Soutenir le plaidoyer de l'ANATC en vue du changement de leur statut en Chambre de Consultation ou en institution citoyenne d'appui à la démocratie.
4. Procéder à la réhabilitation pure et simple, conformément à la coutume, des Chefs coutumiers arbitrairement suspendus ou démis de leurs fonctions par les autorités territoriales.
5. Encourager l'ANATC à exhorter les Chefs coutumiers concernés à relever leur bas niveau d'instruction.
6. Augmenter le nombre des membres cooptés au sein des assemblées provinciales.

---

*directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants* » ; le principe du suffrage universel, égal et secret ; le principe de l'égalité devant la loi consacré à l'Article 12 : « *Tous les Congolais sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection des lois* » ; le principe de non-discrimination inscrit à l' Article 14 : « *Les pouvoirs publics veillent à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme et d'assurer la protection et la promotion de ses droits. Ils prennent dans tous les domaines, notamment dans les domaines civil, politique, économique, social et culturel, toutes les mesures appropriées pour assurer le total épanouissement et la pleine participation de la femme au développement de la nation* » et le droit à une représentation équitable de la femme dans les institutions inscrit dans le même article.

<sup>747</sup> Kabuya Lumuna, « *Congo-Kinshasa: La décentralisation en RDC - Peut-on aller plus loin?* » in All Africa.com, p.4 (consulté le 3 octobre 2008), <http://fr.allafrica.com/stories/200710180704.html?page=4>.

# 9

## Aide au développement et relations extérieures

L'aide publique au développement (APD) reste encore d'une importance capitale pour le financement du développement des pays d'Afrique au Sud du Sahara en général et de la République Démocratique du Congo en particulier dans le cadre de sa stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Dans ce dernier pays, divers programmes ont été mis en œuvre pour contribuer à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Les élections prévues pendant la transition à l'issue des négociations politiques de Prétoria (Afrique du Sud) ont été rendues possibles grâce à l'aide substantielle de la communauté internationale. Les interventions de la communauté internationale en RDC sont néanmoins caractérisées par une faiblesse générale de coordination au niveau de donateurs et par des lacunes institutionnelles dans le chef des organes et autorités nationales chargées de leur mise en œuvre. L'accès aux informations sur l'aide reste problématique. L'efficacité de l'aide des pays donateurs à la RDC fait rarement l'objet de débats publics.

Les autorités nationales ont en général failli à leur obligation de guider les bailleurs dans leurs choix. Le gouvernement n'émet généralement pas de directives en direction des bailleurs relatives à leurs implantations dans tel ou tel secteur en fonction de leurs valeurs ajoutées technique ou financière respectives aux politiques nationales. Le financement extérieur est dès lors caractérisé par une dispersion et un émiettement qui en augmentent les coûts de transaction. Le gouvernement devrait diriger la nécessaire coordination de l'aide publique au développement. Le gouvernement et ses partenaires devraient raffiner et utiliser leurs mécanismes de concertation, si possible greffés sur le processus budgétaire, pour que les moyens financiers qu'ils mettent à disposition du pays soient complémentaires et prévisibles, afin d'assurer un alignement réel, et non seulement intentionnel, de leurs interventions sur les objectifs nationaux.

## A. Cartographie de l'aide et instruments de financement

Les ressources extérieures comprennent deux catégories : les ressources d'appui budgétaire et les recettes extérieures de financement des investissements. La première catégorie (ressources extérieures d'appui budgétaire) est constituée de dons projets ; de prêts projets ; de ressources PPTÉ (Pays Pauvres Très Endettés) ; la seconde (ressources extérieures de financement des investissements) comprend les dons projets et les emprunts projets.<sup>748</sup>

Le ministère du Plan a mis en place une Plate Forme de Gestion de l'Aide et des Investissements (PGAI) qui est une base de données interactive nationale renseignant sur les flux d'aide extérieure et leur utilisation. L'analyse des chiffres fournis par la PGAI entre 2001 et 2008 indique que les dons ont représenté 85 % des montants totaux engagés et versés à la RDC contre 15 % accordés sous forme de prêts. Cette proportion élevée de dons est conforme aux recommandations de l'Organisation pour la coopération et le développement en Europe (OCDE) concernant les pays les moins avancés ainsi qu'à celles du Fonds monétaire international (FMI) dans un pays d'endettement critique. Elle est aussi adaptée à un grand pays comme la RDC dont le redressement post-conflit s'effectue lentement depuis la reprise de la coopération structurelle au début du millénaire.<sup>749</sup>

Les principaux prêteurs recensés durant ces années ont été la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD), l'Inde, la Chine, le Fonds international de développement agricole (FIDA), le FMI, et le Japon. Certains accords avec la Chine ne sont pas reflétés dans les données compte tenu de leur qualification imprécise et de leur renégociation en cours au moment de la rédaction de ce rapport. En ce qui concerne les dons en nature, sous forme d'aide alimentaire ou d'aide produit, ils ont été offerts par la Belgique, la Chine, la France, l'Italie, le Japon et la Turquie. L'utilisation de l'appui projet / programme comme instrument d'assistance est primordiale (91 %) à travers les statistiques collectées par la PGAI. Le recours à cette modalité de l'aide est caractéristique d'un pays post-conflit dont les capacités sont insuffisantes, qui a bénéficié d'aide humanitaire sous cette forme durant de nombreuses années d'une part, et dont les mécanismes de gestion financière publique sont encore insuffisamment fiables pour automatiser des transferts significatifs à travers le système budgétaire.

La part de l'humanitaire dans l'APD demeure relativement élevée en RDC. L'analyse des contributions financières en termes d'engagement et de versements (en milliard de dollars américains) de l'ensemble des bailleurs montre qu'en 2007 et 2008, l'aide humanitaire représenterait près d'un tiers (entre 31 % et 38 %) de l'aide totale déclarée dans la PGAI, atteignant US\$ 5,53 milliards.<sup>750</sup> Les engagements au titre d'aide humanitaire sont passés de US\$ 0,69 en 2007 à US\$ 0,64 milliards en 2009 représentant près d'un tiers (entre 31 et 38 %) de l'aide totale déclarée

---

<sup>748</sup> Bakandeja wa Mpungu, *Finances publiques. Pour une meilleure gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo*, Larcier- Editions Afrique, 2006, p.47.

<sup>749</sup> République Démocratique du Congo/Forum national de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en RDC, *Cartographie et adéquation de l'aide*, Kinshasa, 15-16 juin 2009, pp.14-15.

<sup>750</sup> Ce montant s'élève à près de 38 % si l'on en croit les chiffres collectés par le *Financial Tracking System* d'OCHA. Le *Financial Tracking System* d'OCHA (FTS) enregistre les apports d'aide humanitaire dans le monde. A titre d'exemple le FTS répertoriait 504 et 654 millions de dollars américains d'aide humanitaire respectivement en 2007 et 2008 alors que les montants indiqués dans la PGAI sont de US\$ 600 et 430 millions pour ces deux années. Cette différence peut signifier, soit une affectation différente

contre US\$ 2,30 milliards et US\$ 2,90 milliards au titre d'aide au développement déclarée. Sur les deux années 2007 et 2008, les versements représentent US\$ 2,20 milliards sur US\$ 4,20 milliards déclarés au titre d'aide au développement ; tandis que sur les US\$ 1,33 milliards d'aide humanitaire déclarée, les versements représentent US\$ 1,03 milliards.<sup>751</sup>

Au cours de la même période 2007 – 2008, 26 bailleurs ont engagé plus de US\$ 4 milliards dans la reconstruction et le développement. L'analyse de la figure suivante montre une forte concentration de l'aide entre bailleurs puisque les 10 premiers bailleurs (Banque Mondiale, Commission Européenne, Belgique, ONU hors Banque Mondiale, BAD, Allemagne, Etats-Unis, Royaume-Uni, Fonds Mondial Santé et Chine) qui ont annoncé des engagements de plus de US\$ 100 millions chacun au cours des deux années contribuent à 93 % des versements totaux, soit US\$ 3,85 milliards. De leur côté, les 16 plus « petits » bailleurs contribuent 7 % des versements totaux. Quant aux versements effectifs, pour un total de US\$ 2,2 milliards sur les années 2007/08, les 7 principaux contributeurs (Banque Mondiale, Belgique, Allemagne, Commission Européenne, ONU hors Banque Mondiale, Etats-Unis, BAD) rassemblent 81 % des versements totaux, soit US\$ 1,8 milliards. Les 20 autres bailleurs se répartissent 19 % des autres contributions pour une somme de près de US\$ 423 000.<sup>752</sup>

## B. Contrôle Parlementaire

En RDC, le Parlement engage un débat public sur les ressources extérieures à l'occasion du dépôt annuel par le Gouvernement du projet de loi de finances. Au cours de l'exécution du budget, chaque membre du Parlement peut également mettre en œuvre les divers moyens de contrôle prévus par la Constitution pour s'informer sur la gestion par le Gouvernement des ressources extérieures, demander la constitution d'une commission d'enquête, ou proposer le contrôle par la Cour des comptes du compte général du trésor.

Le contrôle exercé par le parlement sur l'exécution de l'APD présente les mêmes insuffisances et limites relevées dans le contrôle parlementaire en général.<sup>753</sup> Les limites du modèle parlementaire entachent le débat et le contrôle sur l'exécution du budget en général et de la gestion des ressources extérieures en particulier. De l'aveu du Questeur de l'Assemblée nationale, le contrôle auquel procède le Parlement sur la gestion du Gouvernement et des services publics de l'Etat est le plus souvent un « *contrôle par incident* ». Celui-ci n'est donc pas systématisé, le travail législatif prenant le pas sur la mission de contrôle du Gouvernement et des services publics de l'Etat.<sup>754</sup>

---

entre l'humanitaire et le développement (et reconstruction) entre le siège et le terrain, soit un sous-renseignement dans la PGAI des sommes versées au titre de l'aide humanitaire sur le terrain.

<sup>751</sup> Forum national de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en RDC, *Cartographie et adéquation de l'aide*, Kinshasa, 15–16 juin 2009, p.9.

<sup>752</sup> Idem, p11.

<sup>753</sup> Voir ci-dessus le chapitre sur le parlement.

<sup>754</sup> Entretien avec Dieudonné Bolengenge Balea, Questeur de l'Assemblée nationale, le 8 septembre 2009.

### c. Faiblesse de coordination de l'aide au développement

L'analyse sectorielle faite sur une base aménagée des secteurs de la SCRP (Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté) montre qu'en ce qui concerne le volume des engagements annoncés au cours des années 2007 et 2008, trois nouveaux secteurs dont deux d'infrastructure lourde viennent rejoindre les domaines principaux d'intervention des bailleurs, à savoir ceux de l'eau, de l'assainissement, de l'énergie et des services sociaux. Au total ces sept secteurs bénéficient de 79 % des engagements des bailleurs avec près de US\$ 3 milliards. Les douze secteurs suivants, presque tous du secteur productif (mis à part la lutte contre le VIH/SIDA qui pourrait se rattacher à la santé et aux services sociaux des secteurs de tête), se répartissent 21 % des engagements (soit US\$ 780 millions).<sup>755</sup> Quant aux versements proprement dits, les trois premiers secteurs en termes de versements sont la Gouvernance (US\$ 446 millions), la Santé (US\$ 399 millions), et les Transports (US\$ 297 millions) ; ces trois secteurs concentrent 57 % des versements totaux sur la période de deux ans examinée. Les cinq secteurs suivants (éducation, services sociaux, agriculture, eau et assainissement, population et VIH-SIDA) rassemblent 32 % des versements (US\$ 645 millions), alors que les onze secteurs restants se partagent 11 % des versements 2007 – 2008 (soit US\$ 222 millions).<sup>756</sup>

Le constat immédiat que l'on peut en tirer est celui d'une *extrême fragmentation* qui va à l'encontre d'une diminution des coûts de transaction recherchée pour améliorer l'efficacité de l'aide. Cette fragmentation s'exprime à la fois par le nombre de bailleurs important par secteur (dilution), par le nombre de secteurs par bailleur (dispersion) et par un nombre élevé de très petites contributions dans presque tous les secteurs (saupoudrage). Ces effets sont évidemment démultipliés par le nombre total élevé de bailleurs soutenant la RDC, entre 30 et 35 selon les années.

La multiplicité d'acteurs pose naturellement le lancinant problème de coordination pour une meilleure cartographie et efficacité. En RDC, le niveau actuel des mécanismes de coordination, de suivi et d'évaluation des relations extérieures et de l'aide au développement est encore insuffisant en raison de l'affaiblissement de l'appareil administratif de l'Etat.<sup>757</sup> La multiplicité des ministères dans le secteur conduit à la dispersion faute de coordination des acteurs impliqués qui touchent à tout et finalement à rien dans le contexte d'un pays fragile comme la RDC où les procédures ne sont pas officielles, les enjeux politiques prenant le pas sur tout le reste. Ce défaut de coordination constitue en définitive un obstacle majeur à l'efficacité de l'aide publique au développement.<sup>758</sup>

La fragmentation de l'APD a conduit de nombreux observateurs à mettre en doute l'efficacité de l'aide publique au Congo et à conclure à l'échec de la communauté internationale et de

---

<sup>755</sup> République Démocratique du Congo/Forum national de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en RDC, *op.cit.*, p.12.

<sup>756</sup> RDC/Forum national de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en RDC, *Cartographie et adéquation de l'aide*, Kinshasa, 15–16 juin 2009, p.12.

<sup>757</sup> *Idem*, p.4.

<sup>758</sup> Entretien avec Philippe Chichereau, Expert du PNUD en gestion des ressources extérieures au ministre de Plan, le 7 septembre 2009.

Kinshasa dans ce domaine.<sup>759</sup> Cet échec serait attesté et entretenu par le fait que chaque acteur a sa propre logique d'intervention, poursuit son propre agenda, agit en fonction de son propre mode de fonctionnement sans aucune cohésion entre eux. Pire : il y aurait compétition, voire sabotage. Par exemple dans le domaine de la gouvernance, l'Union européenne soutiendrait le processus de la décentralisation prévue par la Constitution congolaise, tandis que la Banque mondiale serait soit contre soit très sceptique par rapport à ce processus.<sup>760</sup>

Dans ses efforts pour reprendre le pilotage de sa planification, le Gouvernement a érigé en priorité la production et de l'échange d'information sur l'aide extérieure et des outils d'aide à la gestion.<sup>761</sup> Le premier système d'information sur les ressources extérieures a été mis en place avec l'aide du PNUD dès 2002 à partir des informations collectées auprès des bailleurs. Ce système était centré sur les engagements et les décaissements des bailleurs. Les deux limites de ce système étaient qu'il fournissait les informations avec beaucoup de retard qui ne servaient qu'à des chercheurs et qu'il n'aidait pas les responsables des projets comme un outil d'aide à la gestion orienté vers les résultats et l'efficacité en général.

Afin de palier cette insuffisance, le Gouvernement, avec le soutien de la Belgique, du PNUD, de la Banque mondiale, de la France et de la Commission Européenne, a mis en place en janvier 2008 la *Plateforme de Gestion de l'Aide et des Investissements* (PGAI). Celle-ci vise à offrir à tous les partenaires au développement et au gouvernement une information rapide et complète sur les flux de financement extérieurs et budgétaires des investissements. Cet outil a pour but de faciliter la prise de décision en matière d'investissements et l'intégration efficiente de l'aide « au-budget ». Il permet également d'améliorer la performance des projets / programmes par un meilleur suivi de leur exécution et de leur contribution à l'atteinte de résultats nationaux (SCRIP, OMD par exemple). Après une phase pilote d'installation du logiciel standard et de son adaptation aux besoins de la RDC de janvier à avril 2008, la PGAI a été introduite auprès des bailleurs de fonds en mai 2008.<sup>762</sup>

Concernant l'intégration de l'aide dans la planification du développement (alignement de l'aide), on observe ce qui suit. Au cours des années 2000–2006, les interventions des bailleurs de fonds ont répondu, d'une part aux urgences, et d'autre part à la mise en œuvre des programmes multisectoriels et/ou sectoriels initiés en l'absence d'un cadre fédérateur de toutes les activités réalisées. Avec l'élaboration du DSCRIP en juillet 2007, le Gouvernement de la RDC a lancé un processus visant la mise en cohérence du système national de planification du développement économique et social. C'est dans cette perspective que le premier Plan d'Actions Prioritaire (PAP) a été ciblé comme instrument de mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et autour duquel l'aide extérieure devait être alignée dès la période 2007/08. En plus, le Gouvernement a élaboré le Contrat de Gouvernance (CDG) focalisant une série d'actions jugées essentielles pour assurer l'émergence d'une bonne gouvernance en

---

<sup>759</sup> Trefon, T. (sous la direction de), *Réforme au Congo (RDC) : attentes et désillusions*, Musée 2008.

<sup>760</sup> Idem.

<sup>761</sup> Idem, p.7.

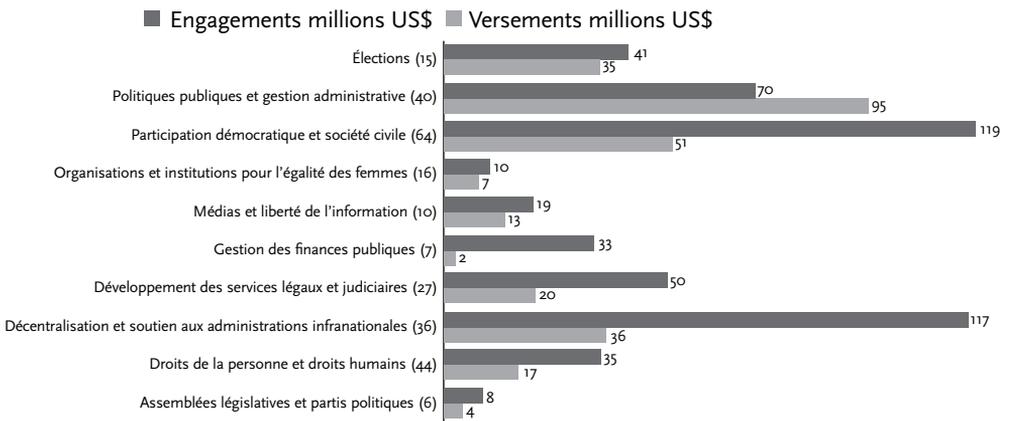
<sup>762</sup> République Démocratique du Congo/Forum national de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en RDC, *Cartographie et adéquation de l'aide*, Kinshasa, 15–16 juin 2009, p.24.

RDC à partir de l'année 2007. Toutes les actions du PAP devraient en principe être intégrées dans le Budget de l'Etat. Vu sous cet angle, le Gouvernement avait souhaité qu'une bonne partie des financements des bailleurs de fonds soient alignés sur le PAP 2007-2008 et captés par le Budget national à partir de 2008.

## D. Soutien à la gouvernance démocratique

Une part importante de l'APD est consacrée à l'appui à la gouvernance dans les trois sous-secteurs suivants : appui à la promotion des politiques publiques et de la gestion administrative, promotion de la participation démocratique et de la société civile, et appui aux élections. Faute de documents qui brosseraient le tableau synthétique des appuis extérieurs à la RDC par secteur d'intervention, de coordination au niveau de donateurs et du fait des lacunes institutionnelles dans le chef de ce pays, il est fort difficile de mesurer l'efficacité de l'aide apportée par ces partenaires au développement de ce pays. Mais le moins que l'on puisse dire est que les résultats obtenus ont donné lieu à des interprétations fort ambiguës. Ceci est notamment le cas du projet d'appui aux élections au Congo. Par exemple, le rapport d'étude commandé par l'ACDI sur l'efficacité de l'aide et les modèles d'appui à la Société civile de la République Démocratique du Congo établit que « le PNUD n'était pas la bonne organisation pour gérer les fonds ainsi mobilisés ».<sup>763</sup>

Figure 4 : Gouvernance générale : montants par secteurs et nombres de projets.



Source : RDC/Forum national de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en RDC, Kinshasa, 15 – 16 juin 2009, p.13.

De nombreux problèmes minent l'efficacité de la gestion budgétaire de l'aide extérieure au développement de la RDC dans le domaine de la gouvernance. Ces problèmes se rapportent principalement à la coordination de l'aide internationale, la faible mobilisation et le saupoudrage des ressources internes avec comme corollaire la forte dépendance des ressources extérieures, la débudgétisation de l'aide extérieure. Du côté des pourvoyeurs de fonds, on observe souvent que la fourniture de l'aide en faveur des Etats en reconstruction requiert, en général, la mise en

<sup>763</sup> P. Rukengwa et L. Mipiya, *Rapport d'étude sur l'efficacité de l'aide et les modèles d'appui à la Société civile de la République Démocratique du Congo*, décembre 2007.

place d'un dispositif de coopération complexe comprenant des procédures et des mécanismes particuliers. Cela aboutit à une architecture de l'aide internationale éclatée et fort compliquée pour le pays bénéficiaire, ce qui paradoxalement, ne favorise pas leur bonne gestion budgétaire.

A cette complexité du dispositif de coopération, s'ajoutent la surdépendance des ressources extérieures et le saupoudrage des ressources internes. En effet, comme le montre le tableau ci-dessous sur l'ensemble des ressources affectées à la réalisation des dépenses cadrant avec les secteurs du PAP, la comparaison entre les deux sources de financement (national et extérieur) montre que la prédominance des apports extérieurs des partenaires au développement de la RDC dans le financement du budget national d'investissement au titre du PAP à concurrence de 90,5 % contre 9,5 % financées par les ressources propres. Cette prédominance des apports extérieurs pour un pays post-conflit reflète la faiblesse actuelle de la mobilisation des ressources internes pour le financement des actions de développement du pays.

Tableau 28: Synthèse de la structure du financement total du PAP 2007/08

Pilier	Financement national			Financement extérieur			Financement total	
	Nombre de projets	US\$ millions	Coût moyen par projet en US\$	Nombre de projets	US\$ millions	Coût moyen par projet en US\$	Nombre de projets	Coût global
Bonne Gouvernance	275	99,47	0,36	421	494,14	1,17	696	593,61
Croissance pro-pauvres	87	56,72	0,65	196	506,54	2,58	283	563,26
Services sociaux	108	40,57	0,38	411	806	1,96	519	846,57
VIH/SIDA	0	0	0,00	29	108,25	3,73	29	108,25
Dynamique communautaire	5	3,79	0,76	3	2,04	0,68	8	5,83
Hors PAP	14	4,83	0,35	638	1374,31	2,15	652	1379,14
<b>TOTAL</b>	<b>489</b>	<b>205,38</b>	<b>0,42</b>	<b>1698</b>	<b>3291,28</b>	<b>1,94</b>	<b>2187</b>	<b>3496,66</b>

Source : RDCongo/Forum national de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en RDC, op.cit.p.30.

Malgré la faiblesse des financements propres et l'absence de corrélation prévisionnelle entre les deux sources internes et externes, il est perceptible que le financement national a été concentré sur les piliers Bonne gouvernance, croissance pro-pauvre et services sociaux alors que l'aide extérieure a été à l'inverse focalisée sur les services sociaux, la croissance pro-pauvre et la bonne gouvernance. Si l'on cumule toutes les ressources (internes et externes) ayant concouru au financement des activités du PAP 2007 – 2008, le pilier 3 (services sociaux) a enregistré un

montant plus élevé que les autres piliers du PAP, soit US\$ 806 millions. Il est suivi du Pilier 1 «Bonne Gouvernance» dont les versements se sont situés à US\$ 494.14 millions.<sup>764</sup>

Tableau 29: Structure de financement des PAP 2007/08 et 2009/10 (en US\$ millions)

Piliers		PAP 2007–2008			PAP 2009–2010		
		Financement interne	Financement externe	Total	Financement interne	Financement externe	Total
Pilier 1	Bonne Gouvernance	99,47	494,14	593,61	36,36	280,48	316,84
Pilier 2	Croissance pro-pauvre	56,72	506,54	563,26	130,01	781,18	911,18
Pilier 3	Services sociaux	40,57	806,00	846,57	59,42	743,13	802,55
Pilier 4	VIH/SIDA	0,00	108,25	108,25	0,00	88,00	88,00
Pilier 5	Dynamique communautaire	3,79	2,04	5,83	20,90	140,80	161,70
Total PAP		200,55	1 916,97	2 117,52	246,69	2 033,58	2 280,26
Hors PAP		4,83	1 374,31	1 379,14	n/d	n/d	n/d
Total		205,38	3 291,28	3 496,66	246,69	2 033,58	2 280,26
Période de négociation des ressources		Juillet 2007			Mai–Juin 2009		
Base de planification des ressources		Données indicatives en l'absence des engagements fermes de bailleurs			Soldes non décaissés non affectés découlant des vieux engagements des bailleurs		

n/d: non déterminé

Source : RDCongo/Forum national de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en RDC, op.cit., p.34.

Le coût moyen des 489 projets sur financement interne se situe en deçà d'un million de dollars américains pour les différents piliers du PAP. Ceci traduit une sorte de saupoudrage des ressources et un manque de stratégie de concentration des actions du gouvernement autour d'activités d'envergure susceptibles d'assurer des résultats significatifs. En ce qui concerne les financements extérieurs, les engagements moyens par projet calculés de manière indicative se sont situés entre US\$ 680 000 et US\$ 3 730 000.<sup>765</sup> Ce saupoudrage des ressources est aggravé par une autre défaillance grave constatée de la gestion de l'aide extérieure au développement de la RDC, à savoir la débudgétisation de l'aide extérieure, tendance qui, en finances publiques, consiste à mettre hors budget des comptes publics.<sup>766</sup> Au cours des années 2007 et 2008, le Forum national de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en République Démocratique du Congo<sup>767</sup> a eu à

<sup>764</sup> RDC/Forum national de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en RDC, op.cit., p.31.

<sup>765</sup> Ibid.

<sup>766</sup> P. Lalumière, Les finances publiques, Armand Colin, Paris, 1970, p.66.

<sup>767</sup> RDC/Forum national de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en RDC, op.cit., pp.31–32.

constater à cet effet que l'aide extérieure a été fournie totalement hors budget. Le fait que plus de 88 % de l'aide continue d'être hors budget indique que le gouvernement n'a pas eu un réel contrôle de la mise en œuvre d'une grande partie de l'aide extérieure apportée à la RDC. Par ailleurs, cela montre aussi que la réalisation d'un taux d'au moins 85 % des apports comptabilisés dans le budget, préconisé par la Déclaration de Paris en rapport avec l'alignement de l'aide aux priorités nationales, est encore loin d'être accomplie en RDC. Si l'on inclut les ressources extérieures enregistrées au budget durant les années 2007 et 2008, le Budget d'investissement apparaît avoir été financé à concurrence de 65,12 % par l'aide extérieure et à 34,88 % par le financement national. Et pourtant, la part de l'aide enregistrée au budget n'a représenté qu'une portion de l'ordre de 11,65 % de l'aide globale versée au cours de ces deux années. Toutefois, par manque d'information, une faible proportion de l'aide extérieure, représentant 11,65 % de l'aide totale versée, a été inscrite au budget d'investissement des années 2007–2008. Comme le montre les chiffres du schéma ci-après, cette inscription porte sur US\$ 383,42 millions, dont US\$ 267,63 millions sont alignés sur les secteurs du PAP et US\$ 115,79 millions sont Hors PAP.

### Encadré 23 : Ineffectivité de l'aide publique au développement de la RDC

Le modèle qui est basé sur le basket fund a le mérite de collecter plus facilement les fonds et est sensé pouvoir coordonner l'exécution d'un projet. Dans les faits, il s'est avéré que le PNUD n'était pas la bonne organisation pour gérer les fonds ainsi mobilisés.

- Inadéquation de son mode de financement avec la rapidité et l'urgence des opérations électorales. Lourdeurs bureaucratiques et lenteurs administratives, il faut par exemple, pour les besoins de Kinshasa commander, à travers un logiciel informatique, des fonds de Nairobi (...).
- Le personnel bouge beaucoup ; en trois ans par exemple, le CENADEP, une organisation congolaise a eu à traiter avec 4 agents différents et à recommencer toutes les explications et par moments à recommencer toutes les justifications. Lors de l'audit CAPMG, toutes les pièces comptables déposées par cette organisation étaient perdues par les services du PNUD, il a fallu recourir aux photocopies gardées par le CENADEP pour sortir de l'impasse ;
- Méconnaissance du terrain et des acteurs de la société civile, par exemple octroi de fonds provinciaux à une ONG internationale inconnue sur le terrain ;
- La mauvaise gestion des fonds par le recours à des sous-traitants comme Mister Cash, qui a consommé beaucoup d'argent destinés aux prestataires sur terrain.

Le PNUD est caractérisé par des procédures fatigantes et longues, par des projets qui ne se réalisent jamais soit parce qu'il change d'avis unilatéralement, soit parce qu'il décaisse l'argent après coup (...).

Ce modèle ne renforce pas la responsabilité dans le chef des congolais, il coûte cher sans nous apporter beaucoup. Il ne peut déboucher ni sur l'autonomie, ni sur la créativité et n'est donc pas utile du fait qu'il perpétue la dépendance et ne favorise pas le respect mutuel et la dignité

humaine. Il existe une expertise congolaise qu'on peut mobiliser en priorité si on veut vraiment aider.

Il y a un manque d'éthique car il est visible que seul le rapport d'activités importe et que le résultat ne vaut rien. La lourde machine PNUD-APEC se comportait comme elle n'avait que des droits et pas de devoirs. Les OSC ne pouvaient pas recevoir à temps les moyens pour les activités dont la population avait besoin, mais dès que le PNUD avait besoin de justifier de l'argent, il imposait précipitamment des activités et des justifications. Cette pratique qui favorise la logique des activités qui ne peuvent alors n'être que fictives est un mauvais exemple pour les OSC qui savent bien que c'est la bureaucratie qui est prioritaire et que de toute façon il n'y aura aucun suivi (...).

Beaucoup d'argent a été géré en mode d'urgence dans une préparation insuffisante comme si le contexte tombait du ciel. L'amateurisme, l'improvisation, la négligence observée ont donné l'impression que cela était fait exprès. Le PNUD a fait un travail d'éducation civique sans connaître les acteurs et le terrain, en plus on ne voit pas où est passé le budget qui était prévu pour l'éducation civique car il n'a posé que quelques actes insignifiants.

Il faudrait auditer les fonds du PNUD pour savoir comment cela s'est géré sinon si cela n'est pas possible, on favorise une dilapidation des fonds. Les agences et les grandes organisations ont leurs formes de corruption, de clientélisme qui exclu les non initiés et alimente les professionnels et des OSC partenaires, elles aussi initiées.

En outre le modèle PNUD est porteur d'une culture négative qui consiste à signifier que les congolais ne sont que des voleurs et qu'il faut gérer les fonds à leur place et les faire travailler dans n'importe quelle condition (...). A Kinshasa, le projet APEC a aussi versé les fonds en retard, on a pu faire quelque chose grâce aux avances prises sur les fonds propres de l'ONG internationale chargée de coordonner les activités.

Les outils de sensibilisation produite par l'APEC ne sont pas adaptés. Le langage utilisé n'est pas compréhensible par le public cible. Le Kiswahili ou même le français utilisé par l'APEC dans les affiches, les banderoles et autre feuillet n'étaient pas ceux parlés par la population. Il n'y a pas eu d'effort de « tropicalisation » du français, ni d'adaptation du Kiswahili à ses aires linguistiques.

Le modèle APEC consiste à distribuer de l'argent contre des bons rapports d'activités. Il considère toute la population de manière standard et distribue les mêmes outils, le même nombre de matériel et le même montant partout alors que les provinces et territoires de la RDC sont des dimensions et des contextes différents.

Ils ne peuvent pas faire le suivi car ils n'en ont pas les moyens et ils sont éloignés des réalités du terrain. Ils sont donc obligés de produire des outils de Kinshasa et de les envoyer dans les provinces sans répondre à l'exigence d'adaptation. Ils sont incapables de favoriser la synergie et financent donc des gens qui ne peuvent ni échanger ni coordonner leurs actions. Les évaluations, quand elles ont lieu, sont mal organisées, sont lointaines ou n'ont pas de suite.

**SOURCE :**

P. Rukengwa et L. Mipiya, Rapport d'étude sur l'efficacité de l'aide et les modèles d'appui à la Société civile de la République Démocratique du Congo, décembre 2007.

## E. Recommandations

1. Pour mieux coordonner l'APD et mieux l'intégrer dans les politiques nationales, il est important de réaliser l'intégration de la PGAI dans le processus de planification. Ceci permettrait aux partenaires et au gouvernement congolais d'avoir un guichet unique d'information des dépenses hors budget au service de la partie nationale et des partenaires à la base de leurs décisions de planification et de programmation. L'usage de la PGAI devra être étendu de façon formelle à l'ensemble des financements et des interventions du gouvernement et des partenaires extérieurs et évoluer pour accompagner la décentralisation.
2. L'aide doit faire l'objet de débats publics tant au sein des instances parlementaires nationales et provinciales qu'au sein des instances d'exécution sectorielle des flux d'aide. La banalisation de l'APD permettrait d'institutionnaliser la culture de la reddition des comptes sur l'aide publique au développement et de lutter contre la mauvaise gestion de celle-ci.
3. Les partenaires au développement doivent entamer une réflexion et des négociations entre eux et avec le gouvernement pour concentrer et harmoniser leurs interventions. Cela passe par un regroupement de leur soutien technique et financier sur quelques secteurs seulement, la préférence pour des approches programmes et des soutiens sectoriels plutôt que pour des projets individualisés aux coûts de transactions élevés. En vue d'améliorer l'efficacité de l'aide, une attention spéciale devra être portée vers la création des groupes thématiques une plus grande division des tâches au sein de chaque secteur en donnant préférence à des instruments de financement ou à des programmes coordonnés qui réduiraient les coûts de transaction et augmenteraient la cohérence des interventions, tout en préservant la visibilité des contributions de chaque bailleur.