

# **RD Congo : Acquis et défis du processus électoral**

**Pamphile Sebahara**

Cette étude a été réalisée dans le cadre du partenariat entre le GRIP et la Fondation Friedrich Ebert (Bonn, Allemagne).

## **Sommaire**

Résumé	4
1. Introduction	5
2. Les principaux acteurs du processus électoral	6
3. Les acquis du processus électoral congolais	12
4. Les principaux défis de la démocratisation en RDC	19
5. Conclusion	24

## Résumé

L'étude porte sur la complexité du processus électoral en RDC. Elle met en évidence la pluralité des acteurs qui y interviennent : des institutions congolaises issues de l'Accord global et inclusif à la communauté internationale représentée par la Monuc, le Comité international d'accompagnement de la transition (Ciat), le Pnud et les représentants des donateurs, en passant par les partis politiques et les composantes de la société civile. Dans leurs relations de coopération, de complémentarité mais aussi de confrontation, le processus a connu des avancées : l'élaboration du cadre juridique des élections, le succès de l'enregistrement des électeurs, l'approbation de la Constitution par référendum et la promulgation de la loi électorale.

La publication, le 30 avril 2006, du calendrier électoral fixant les élections présidentielle (1er tour) et législatives au 30 juillet 2006, semble indiquer l'irréversibilité du processus. Les préparatifs s'accélérent avec la Commission électorale indépendante (CEI) comme chef d'orchestre : adoption des listes définitives des candidats, validation des bulletins de vote et l'envoi en Afrique du Sud pour impression, sensibilisation de la population par les organisations de la société civile, mobilisation de la communauté internationale pour le respect du nouveau calendrier. Même si ces acquis sont importants, ils restent fragiles et méritent d'être consolidés. Les obstacles à franchir pour l'aboutissement du processus demeurent nombreux et constituent autant de défis à relever : la persistance de l'insécurité à l'Est et au Katanga, les retards dans la réforme du secteur de la sécurité, la très forte dépendance du pays à l'égard de l'aide extérieure, les problèmes logistiques, les appels au boycott des élections par l'UDPS ainsi que la mise en place d'une force européenne d'appui à la Monuc.

Enfin, au lendemain des élections, le dépouillement des votes, la publication des résultats et la gestion des différends électoraux risquent d'une part d'être des moments de grande tension. D'autre part, les nouvelles institutions devront tout mettre en oeuvre pour éviter de décevoir les attentes de la population et se donner les moyens de prendre en charge les questions que la transition n'a pas gérées de manière satisfaisante : la lutte contre la corruption, le rétablissement de la sécurité et de l'autorité de l'État sur toute l'étendue du territoire national, la bonne gestion des affaires publiques et des ressources du pays au profit du développement socio-économique. Dans cette perspective, l'appui de la communauté internationale sera encore indispensable.

## 1. Introduction

L'année 2006 est cruciale dans l'histoire politique de la République démocratique du Congo (RDC). Ce pays organise en effet ses premières élections pluralistes depuis 45 ans. Ces élections revêtent une grande importance parce que, non seulement elles permettront aux populations de désigner leurs dirigeants, mais aussi elles mettront fin à une fragile transition politique inaugurée en juin 2003 après deux guerres aux multiples dimensions et conséquences. Autrement dit, les élections prévues le 30 juillet 2006 et celles qui suivront sont censées contribuer à la consolidation de la paix et de la sécurité et favoriser la reprise du développement économique et social.

Le succès du processus d'identification et d'enregistrement des électeurs et la bonne organisation du référendum constitutionnel des 18 et 19 décembre 2005, couronnés par une large approbation de la loi fondamentale, ont rapidement montré que le processus électoral était irréversible. Néanmoins, ce n'est là qu'un premier pas vers l'organisation des élections démocratiques. Depuis la reconnaissance du multipartisme en avril 1990, la RDC (ex-Zaïre) a connu plusieurs péripéties politiques mais jamais la stabilité. Elle est passée par l'organisation d'une conférence nationale et souveraine dont les résolutions n'ont jamais été appliquées jusqu'à l'éclatement de la rébellion de l'AFDL<sup>1</sup> dirigée par Joseph Kabila<sup>2</sup>, avec le soutien du Rwanda et de l'Ouganda en 1996. Le régime de Kabila a suspendu l'activité des partis politiques mais une 2e rébellion a éclaté en août 1998, impliquant plusieurs armées nationales des pays de la région. Le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda ont soutenu le RCD-Goma et le MLC alors que l'Angola, le Zimbabwe, la Namibie et le Tchad appuyaient l'armée gouvernementale congolaise<sup>3</sup>. Il a fallu attendre la signature de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka en juillet 1999 et surtout l'Accord global et inclusif du 17 décembre 2002<sup>4</sup> ainsi que la promulgation de la Constitution de la transition du 4 avril 2003<sup>5</sup> pour remettre le pays sur le chemin des élections. Le Gouvernement d'union nationale mis en place le 30 juin 2003 avait ainsi pour mission de préparer l'avènement de la 3e république issue des élections démocratiques et transparentes. Au regard des acquis du processus électoral, la RDC est sur la bonne voie mais les obstacles à franchir restent nombreux.

Une analyse des acteurs impliqués dans la préparation des élections, des acquis et des défis à relever pour la réussite de la démocratisation de la RDC, permet de tirer les leçons du chemin parcouru et d'identifier les options susceptibles de renforcer le processus à ce stade capital.

---

<sup>1</sup> Alliance des forces démocratiques de libération (AFDL) du Congo.

<sup>2</sup> Colette Braeckman *et alii*, *Kabila prend le pouvoir*. Complexe/GRIP, Bruxelles, 1998, 180 p.

<sup>3</sup> Olivier Lanotte, *République Démocratique du Congo. Guerres sans frontières*. Complexe/GRIP, Bruxelles, 2003, 264 p.

<sup>4</sup> <http://www.grandslacs.net/doc/2826.pdf>

<sup>5</sup> *Journal officiel de la RDC* du 4 avril 2003 : <http://www.grandslacs.net/doc/2811.pdf>

## 2. Les principaux acteurs du processus électoral

Dans tout pays, l'organisation d'élections générales est une tâche complexe qui mobilise de nombreux acteurs et beaucoup de moyens. La tâche s'avère plus difficile dans un pays délabré comme la RDC, qui a connu deux guerres successives et où l'État n'exerce plus sa souveraineté sur l'ensemble du territoire. L'administration et les services publics ne sont plus opérationnels dans plusieurs zones. C'est donc un défi considérable que le pays doit relever. Les auteurs de l'Accord global et inclusif du 17 décembre 2002<sup>6</sup> et de la Constitution de la transition promulguée le 4 avril 2003<sup>7</sup> en étaient conscients. Ils ont prévu des mécanismes institutionnels et organisationnels susceptibles de combler les lacunes du système en place. Trois catégories d'acteurs jouent un rôle central : les institutions congolaises dans leur ensemble, la Commission électorale indépendante (CEI) et la communauté internationale. C'est à elles que l'on doit les résultats engrangés jusqu'ici.

### 2.1. Les institutions congolaises

L'accord de paix de Pretoria et la Constitution de la transition reconnaissent deux types d'institutions publiques dans le contexte de la transition en RDC. Premièrement, **les institutions classiques de l'État avec trois pouvoirs relativement indépendants**. Le pouvoir exécutif est exercé par un Gouvernement d'union nationale et dirigé par le Chef de l'État entouré de quatre vice-présidents représentant les différentes composantes et entités signataires de l'Accord global et inclusif<sup>8</sup>; ce que certains appellent la formule 1+4. Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement de transition, qui comprend d'une part, l'assemblée nationale avec 500 députés chargés de voter les lois et de contrôler l'action gouvernementale, et d'autre part, le Sénat avec 120 sénateurs ayant pour mission d'assurer l'arbitrage entre les institutions et d'élaborer l'avant-projet de constitution à soumettre au référendum. Le pouvoir judiciaire est exercé par les juges, les cours et les tribunaux civils et militaires.

La transition avait été instituée pour une période de deux ans, du 30 juin 2003 au 30 juin 2005, avec la possibilité d'une prolongation de six mois renouvelables une fois sur décision commune des deux chambres du Parlement. C'est ce qui a été fait respectivement en juin et en décembre 2005<sup>9</sup> : à deux reprises, le Parlement a prolongé la transition pour permettre une bonne préparation des élections. Pour rappel, dès sa formation le 30 juin 2003, le Gouvernement d'union nationale s'est assigné deux priorités : d'une part, la formation d'une armée nationale, restructurée et intégrée ; d'autre part, l'organisation d'élections libres et transparentes à tous les niveaux afin de mettre en place un régime constitutionnel démocratique. Pour atteindre ces objectifs, un certain nombre de préalables devaient être remplis. Il s'agit notamment de la réunification et la pacification du pays, la restauration de l'intégrité territoriale et l'établissement de l'État sur toute l'étendue du territoire national ainsi que la réconciliation nationale.

<sup>6</sup> Le texte peut être consulté ou téléchargé à l'adresse suivante : <http://www.grandslacs.net/doc/2826.pdf>

<sup>7</sup> *Journal officiel de la RDC* du 4 avril 2003 : <http://www.grandslacs.net/doc/2811.pdf>

<sup>8</sup> Les 4 vice-présidents représentent respectivement le RCD, le MLC, l'opposition non armée et la partie gouvernementale.

<sup>9</sup> Pamphile Sebahara, *RDC : report des élections et enjeux des groupes armés à l'Est*. Note d'analyse. GRIP & Fondation Friedrich Ebert, 21 septembre 2005, sur <http://www.grip.org/bdg/g4584.html>

Compte tenu de l'état de délabrement des structures publiques existantes, l'Accord global et inclusif a instauré **cinq institutions d'appui à la démocratie**. Celles-ci disposent d'une personnalité juridique et jouissent d'une autonomie d'action entre elles et par rapport aux autres institutions de la République. Il s'agit des institutions suivantes :

- La Commission électorale indépendante (CEI), chargée de garantir la neutralité et l'impartialité dans l'organisation des élections générales ;
- La Commission vérité et réconciliation, chargée de consolider l'unité nationale grâce à une véritable réconciliation entre les congolais ;
- La Haute Autorité des médias, chargée d'assurer la neutralité des médias pendant la transition ;
- L'Observatoire national des droits de l'homme chargé d'en assurer le respect ;
- La Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption, pour favoriser la pratique des valeurs morales et républicaines.

Si la création de nouvelles institutions dans un contexte de délabrement de la plupart des structures publiques était incontournable, la question de leur pérennisation près les élections se pose. Il conviendra de dresser un bilan de leurs réalisations pour identifier leurs points forts et faibles et adapter éventuellement les structures sur la base des leçons d'expérience. Il s'agira surtout d'éviter la création de structures parallèles entre les départements ministériels et ces institutions d'appui à la démocratie. Notre but n'est pas d'analyser l'action de chaque institution. L'accent sera mis ci-après sur la CEI et la communauté internationale, qui jouent un rôle de premier plan par rapport aux institutions classiques de l'État dans le pilotage du processus électoral.

## **2.2. La Commission électorale indépendante (CEI)**

La Commission électorale indépendante (CEI) joue un rôle central dans la préparation et l'organisation des élections en RDC. Son statut découle de l'Accord global et inclusif (Chap. IV et V, 4 a, b, c), de la Constitution de la transition (art. 154) et de la loi n°04/009 du 5 juin 2004 relative à son organisation, ses attributions et son fonctionnement<sup>10</sup>. La CEI est un organisme de droit public autonome (financièrement et administrativement), neutre et doté de la personnalité juridique. Elle dispose d'un budget propre appelé dotation qui est complété par des apports extérieurs. En effet, les activités de la CEI sont financées en grande partie par un fonds alimenté par plusieurs donateurs et géré par le bureau du Pnud à Kinshasa. Elle est chargée de préparer, d'organiser, de gérer et de contrôler, en toute indépendance et transparence, les processus référendaire et électoraux pendant la transition. À ce titre, elle se charge notamment de l'identification des électeurs, l'enregistrement ou enrôlement, l'établissement des listes électorales, le vote, le dépouillement, l'annonce des résultats provisoires, la passation des marchés afférents à ces opérations, l'élaboration des prévisions budgétaires et du calendrier de différentes élections, la réception, la validation et la publication de la liste des candidats, l'accréditation des observateurs nationaux et internationaux et la réception des listes des témoins désignés par les candidats et les partis politiques.

La CEI est dotée de trois organes au niveau national :

- **L'Assemblée plénière** est l'organe de conception, d'orientation et d'évaluation interne

---

<sup>10</sup> La mise en place de la CEI a subi un retard d'un an, ce qui s'est répercuté sur la durée de la transition.

des activités de la CEI. Ses séances se tiennent à huis clos et ses décisions se prennent par consensus, à défaut, par vote.

- **Le Bureau** est l'organe de décision et de gestion de la CEI. Il est composé de huit membres, dont son président l'Abbé Apollinaire Muholongu Malumalu, qui occupe un rang de ministre.
- **Les Commissions spéciales** sont présidées chacune par un membre du Bureau, à l'exception du président qui en assume la coordination. Elles concernent les principaux domaines d'actions de la CEI, à savoir : l'éducation civique et électorale ; l'inscription des électeurs et des candidats ; la logistique des opérations ; la formation électorale ; les affaires juridiques et les contentieux ; le déroulement des scrutins et la collecte des résultats ; l'information, la communication et les relations publiques.

**Des sous-commissions ad hoc** peuvent être créées par l'Assemblée plénière. À ce jour, trois sont en place et sont chargées de l'identification et l'enrôlement des électeurs, l'éducation électorale, la sécurité électorale. Pour son fonctionnement, la CEI se dote d'un cabinet et d'un personnel administratif et technique.

Au niveau provincial, la CEI dispose des **bureaux de représentation** constitués de huit membres, dont deux femmes, à raison d'un membre par Composante et entité signataire de l'Accord global et inclusif, nommés par son Bureau sur proposition des Composantes et entités. Au niveau local, la CEI établit ses services techniques et administratifs dont les agents sont nommés de manière collégiale par son Bureau. Le **bureau de liaison** qui emploie ces agents est composé d'un chef d'équipe, d'un formateur, d'un chargé de sensibilisation, d'un logisticien, d'un chargé de l'inscription des électeurs et des candidats et d'un secrétaire-comptable. Chacune des 11 provinces du pays compte 5 à 8 bureaux de liaison.

La CEI a également développé des **cadres de concertation** avec ses différents partenaires. Quatre cadres de concertation sont opérationnels : le Comité inter-institutionnel, le Comité technique international, le Forum de concertation avec les partis politiques et celui des acteurs non étatiques pour la ville de Kinshasa. Ces cadres constituent des lieux d'échange d'information et de consultation sur l'ensemble des processus référendaire et électoraux.

### **2.3. La communauté internationale**

Les acteurs de la communauté internationale jouent un rôle de premier plan dans l'accompagnement du processus électoral. Des appuis techniques, financiers et politiques sont en effet accordés aux différentes institutions impliquées dans le processus. Ils s'inscrivent à la fois dans le cadre bilatéral (Afrique du Sud, Allemagne, Angola, Belgique, France, etc.) ou multilatéral (l'Onu, l'UE et la Banque mondiale). Les acquis du processus actuel doivent beaucoup non seulement aux pressions politiques et diplomatiques exercées sur les acteurs congolais pour respecter le calendrier des engagements pris dans le cadre du Dialogue inter-congolais de Sun City mais aussi aux appuis en termes d'expertise pour l'élaboration des lois et par la mobilisation des moyens financiers et logistiques nécessaires à l'organisation des élections. Pour rappel, en 2004, les partenaires extérieurs considéraient l'intégration des forces de sécurité comme un préalable à l'organisation des élections. Face aux lenteurs du brassage de l'armée, elle a changé de priorité et mis l'accent sur les élections dans l'espoir que le pouvoir issu des urnes pourra achever la réforme de l'armée et de la police<sup>11</sup>. C'est un choix

---

<sup>11</sup> Sur l'état des lieux de la réforme et les défis à relever, voir Pamphile Sebahara, *La réforme du secteur de la*

qui comporte des avantages et des risques, parce que l'armée intégrée était censée fournir les garanties et la protection nécessaire à l'État jeune et fragile qui serait issu des élections.

### 2.3.1. La Monuc

La Monuc (Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo) joue un rôle central dans l'appui à la transition congolaise, notamment en matière de préparation des élections et dans la gestion des questions de sécurité. Depuis sa création, le 30 novembre 1999 par le Conseil de sécurité (résolution 1279), la Monuc a connu des changements significatifs, au niveau de son mandat et de ses capacités. De la mission d'observation de l'accord de cessez-le-feu signé à Lusaka en juillet 1999, avec cinq cents observateurs militaires, la Monuc est devenue la plus grande mission de maintien de la paix dans le monde, avec un effectif de 17 000 hommes et un budget d'un milliard de dollars par an<sup>12</sup>. Elle appuie le Gouvernement d'union nationale dans tous les domaines qui concourent à la bonne organisation et la tenue des élections générales : aussi bien les questions de sécurité et de droits de l'homme que le processus électoral proprement dit.

La résolution du Conseil de sécurité n° 1493 du 28 juillet 2003<sup>13</sup>, prise au lendemain de la formation du Gouvernement de transition, constitue la base juridique du mandat de la Monuc dans le processus électoral. Les missions qui lui sont assignées consistent entre autres à :

- appuyer le processus de construction de l'État de droit par la préparation et l'organisation des élections générales pour doter le pays d'institutions stables et légitimes ;
- contribuer à la réforme du système de sécurité, à travers la formation d'une armée et d'une police nationales intégrées sur la base des troupes des ex-forces gouvernementales et des anciennes rébellions ;
- appuyer la planification et la mise en oeuvre du programme DDR des anciens combattants ;
- collaborer avec les forces armées congolaises à la réalisation du programme DDRRR<sup>14</sup> pour les groupes armés étrangers dont la présence à l'Est de la RDC constitue une des sources d'instabilité dans la région ;
- porter assistance aux populations civiles menacées conformément au chapitre VII de la Charte de l'Onu.

Plus concrètement, la Monuc intervient dans les domaines liés à la préparation des élections :

- *La coordination des appuis des partenaires extérieurs.* La Monuc assure le secrétariat du Comité international d'accompagnement de la transition congolaise (Ciat) qui est composé des représentants des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité, de l'Afrique du Sud, de l'Angola et de la Belgique et est présidé par le représentant du Secrétaire

---

*sécurité en RD Congo*, Note d'analyse, GRIP & Fondation Friedrich Ebert, 13 mars 2006 :

<http://www.grip.org/bdg/g4600.html>

<sup>12</sup> Pamphile Sebahara, *Monuc : les défis d'une mission de maintien de la paix*, Note d'analyse, GRIP-Fondation Friedrich Ebert, 19/08/2005 : <http://www.grip.org/bdg/g4582.html> et [www.monuc.org](http://www.monuc.org)

<sup>13</sup> <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4046.pdf>

<sup>14</sup> Désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réintégration (DDRRR)

général de l'Onu en RDC. Le Ciat est l'interlocuteur direct du Gouvernement et mène un dialogue politique permanent avec ce dernier au nom des donateurs. Il est souvent intervenu dans le débat sur les questions des élections, notamment à travers les pressions exercées sur le Gouvernement pour le respect des échéances dans l'élaboration des lois indispensables pour la tenue des élections.

- *La sécurisation du processus électoral.* D'une part, la Monuc appuie les Forces armées de la RDC (FARDC) dans les opérations menées contre les groupes armés congolais et étrangers qui sèment la terreur et la violence dans les populations civiles, au Sud et au Nord Kivu et en Ituri. D'autre part, elle intervient dans la formation et l'intégration de l'armée et de la police nationales qui devraient assurer la sécurité des élections et la pérennité de l'État qui en serait issu.
- *La logistique de l'ensemble du processus électoral.* Compte tenu de l'état de délabrement des infrastructures routières, la Monuc est le seul acteur qui dispose des moyens logistiques d'appuyer la CEI dans le transport du matériel et des agents électoraux. Elle s'est acquittée de cette mission avec succès pendant l'identification et l'enrôlement des électeurs et à l'occasion du référendum constitutionnel des 18-19 décembre 2005.
- Enfin, la Monuc est dotée de plusieurs sections qui appuient les institutions congolaises impliquées dans les secteurs de reconstruction de l'État de droit, tels que les droits de l'homme, les médias et les programmes DDR et DDRRR.

Cependant, l'action de la Monuc souffre des limites de son mandat et de l'insuffisance des moyens par rapport à l'ampleur des tâches. En effet, le Conseil de sécurité a souvent refusé d'augmenter le nombre de casques bleus conformément aux demandes exprimées par le Secrétaire général de l'Onu dans ses différents rapports. Pour lui permettre de s'acquitter de sa mission, le Conseil de sécurité a accepté de redéployer en RDC, 800 casques bleus de la mission de l'Onu au Burundi (Onub)<sup>15</sup>.

### 2.3.2. L'UE et ses États membres

L'UE et ses États membres appuient le processus électoral à travers deux canaux principaux. Premièrement, l'appui financier : sur les 370 millions d'euros que vont coûter les élections congolaises, 149 millions seront financés par l'UE. Deuxièmement, l'UE et ses États membres interviennent dans la réforme du secteur de la sécurité et dans le financement des actions de sensibilisation de la population menées par les organisations de la société civile.

En 2005, l'UE a lancé deux interventions en RDC dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC). *Primo*, le projet « *EUROPOL Kinshasa* » encadre et conseille, depuis le 30 avril 2005, l'Unité de police intégrée (UPI) congolaise chargée d'assurer la protection des institutions étatiques et de renforcer l'appareil de sécurité intérieure<sup>16</sup>. L'UE s'est engagée à augmenter l'effectif de cette mission pendant la période électorale pour mieux conseiller la police congolaise chargée de d'assurer l'ordre. *Secundo*, le projet « *EUSEC – RDC* », est une mission de conseil et d'assistance en matière de réforme du secteur de la

<sup>15</sup> [Http://www.onub.org](http://www.onub.org)

<sup>16</sup> Action commune n°2004/847/PESC du 09/12/2004 dans *Journal officiel de l'UE* n° L 367 du 14/12/2004, p. 30-40.

sécurité<sup>17</sup> lancée le 8 juin 2005. Elle comprend 12 experts affectés au cabinet du ministre de la Défense, à l'état-major, à la Commission nationale pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (Conader) et au Comité opérationnel conjoint. L'UE appuie aussi la modernisation de la chaîne de paiement du ministère congolais de la Défense<sup>18</sup>. Par ailleurs, à la demande de l'Onu, l'UE est en train de mettre en place une opération militaire « Eufor RD Congo » chargée d'appuyer la Monuc pour sécuriser le déroulement des élections<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Action commune n° 2005/355/PESC du 02/05/2005, dans *Journal officiel de l'UE* n° L 112 du 03/05/2005, p. 20.

<sup>18</sup> Action commune n° 2005/868/PESC du 01/12/2005, dans *Journal officiel de l'UE* n° L 318 du 06/12/2005, p. 29-31.

<sup>19</sup> Sur ce point, voir plus loin, la rubrique 4.5.

### 3. Les acquis du processus électoral congolais

Malgré les retards par rapport au calendrier initial – la transition aurait dû se terminer le 30 juin 2005 –, le processus a engrangé d'importants acquis qui permettent de dire qu'il est en bonne voie. L'existence d'un cadre juridique pour les élections, la disponibilité des moyens techniques et financiers, la mobilisation des électeurs pour l'enrôlement et le succès du référendum constitutionnel illustrent des avancées significatives du processus.

#### 3.1. L'adoption des lois nécessaires à l'organisation des élections

L'Accord global et inclusif et la Constitution de la transition ont identifié une série de lois, indispensables à l'organisation des élections car elles règlent certaines questions à l'origine de la guerre qui a ensanglanté le pays. Si l'élaboration de ces lois par le Gouvernement et le Parlement a connu des retards, elles sont aujourd'hui disponibles. Citons entre autres :

La Loi n° 04/022 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques ;

La Loi n° 04/009 du 5 juin 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission électorale indépendante (CEI);

La Loi n° 04/024 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise ;

La Loi n° 04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République démocratique du Congo ;

La Loi n° 05/10 du 22 juin 2005 portant organisation du référendum constitutionnel en RDC ;

La Constitution adoptée par référendum les 18-19 décembre 2005 et promulguée le 18 février 2006<sup>20</sup>;

La Loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, adoptée le 22 février 2006 et promulguée le 9 mars 2006. Elle est connue sous l'appellation de loi électorale.

La loi électorale stipule que le président de la République est élu au suffrage universel direct, lors d'un scrutin majoritaire à deux tours, pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. De leur côté, les 500 députés de l'Assemblée nationale seront élus pour un mandat de cinq ans renouvelable au suffrage universel direct à un seul tour, avec deux modes de scrutins différents selon la taille de la circonscription. Les sénateurs seront élus au scrutin indirect par les députés des assemblées provinciales, élus à leur tour au suffrage universel direct.

L'élaboration des projets de ces différentes lois par le gouvernement et leur adoption par le Parlement ont été l'occasion de longs débats et d'âpres négociations au sein de la classe politique congolaise et entre celle-ci et la communauté internationale représentée par le Ciat. Les divergences n'ont pas manqué sur les questions clés pour le pays : choix entre un régime présidentiel ou parlementaire, entre un État fédéral ou unitaire, scrutin à liste bloquée ou ouverte, etc. Même si les négociations ont été longues et ont causé des retards par rapport au calendrier électoral initial, un compromis a été trouvé pour chacun des points : choix d'un

---

<sup>20</sup> La Constitution a été promulguée officiellement le 17 février et publiée dans le *Journal officiel* le 18 février 2006.

régime semi-présidentiel ; un État unitaire fortement décentralisé (ni fédéral ni unitaire) et pour le scrutin à liste ouverte. De ce point de vue, les différents acteurs se sont approprié le débat démocratique et les différentes institutions semblent avoir joué leur partition. L'Assemblée nationale et le Sénat n'ont pas hésité, par exemple, à modifier certains projets de lois proposés par le Gouvernement. Ce fut le cas pour la loi électorale. Les députés et les sénateurs ont opté pour des élections sur base de listes ouvertes alors que le gouvernement proposait des listes bloquées. Dès lors, l'élaboration des lois électorales peut être considérée comme un moment important d'apprentissage de la démocratie.

### **3.2. La mobilisation des moyens techniques et financiers**

Les bailleurs de fonds sont mobilisés pour la réussite du processus électoral en RDC. Ils ont réuni les 370 millions d'euros nécessaires à l'organisation de l'ensemble des élections. L'UE est la principale contributrice à ce budget, avec une enveloppe de 149 millions d'euros, sans compter les contributions des États membres. Les Nations unies, à travers la Monuc et le Pnud<sup>21</sup> appuient également la préparation des élections dans plusieurs domaines. La Monuc s'occupe non seulement de l'appui à la formation de l'armée et de la police pour sécuriser les élections mais elle apporte aussi un appui logistique important à travers le transport et la distribution du matériel électoral dans les bureaux locaux et provinciaux dispersés sur l'ensemble du pays. Pour mieux mesurer les efforts consentis par l'Onu, il faut rappeler que le budget de la Monuc pour l'année 2005-2006 est de 1,3 milliard de dollars, ce qui en fait la plus coûteuse des missions de maintien de la paix aujourd'hui. Le Pnud assure entre autres la gestion et l'exécution d'un projet multi-bailleurs appelé « Appui à la sécurisation du processus électoral en RDC » destiné à appuyer la police congolaise en charge de la sécurisation des élections. Le projet est financé en partie par des contributions volontaires des donateurs, parmi lesquels l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, le Canada.

### **3.3. Les opérations d'identification et d'enregistrement des électeurs**

Les inscriptions des électeurs sur les listes électorales ont commencé le 20 juin 2005 à Kinshasa et ont progressivement été étendues aux provinces. Elles devaient s'achever le 25 septembre 2005 dans l'ensemble du pays mais le calendrier a été prorogé à cause, entre autres, des difficultés logistiques rencontrées par la CEI et de la lenteur des inscriptions dans plusieurs régions. Les inscriptions ont été clôturées le 14 décembre 2005 dans les deux dernières provinces, à savoir le Bandundu et l'Équateur. Le processus aura permis d'enregistrer plus de 25 millions d'électeurs sur un corps électoral initialement estimé entre 22 et 28 millions de citoyens, et sur une population estimée à près de 58 millions d'habitants. Par ailleurs, à la suite de difficultés rencontrées dans le Bandundu et l'Équateur, la CEI a autorisé la réouverture de certains bureaux d'inscriptions dans ces deux provinces après le référendum pour permettre aux personnes des zones non couvertes auparavant de se faire enrôler.

L'engouement de la population pour l'inscription sur les listes électorales a surpris beaucoup d'observateurs. La mobilisation de la population illustre en tout cas sa volonté de participer aux premières élections pluralistes de son Histoire post-coloniale. Le fait que la carte d'électeur continuera à servir de pièce d'identité a peut-être aussi contribué à motiver les

---

<sup>21</sup> Programme de Nations unies pour le développement (Pnud) en RDC : <http://www.cd.undp.org/>

électeurs. La décision de la CEI de fixer le référendum au 18 décembre au lieu du 27 novembre 2005 prévu initialement était pertinente<sup>22</sup>.

### **3.4. Le succès du référendum constitutionnel des 18-19 décembre 2005**

Prévu le 18 décembre 2005, le référendum constitutionnel a été prolongé au lendemain afin de permettre aux électeurs empêchés la veille de se rendre aux bureaux de vote. Dans certaines régions, des pluies n'avaient pas permis à tous les électeurs d'accomplir leur devoir civique. Après le dépouillement de tous les bulletins de vote, le oui à la Constitution congolaise l'a emporté avec **84,31% des voix, contre 15,69%** pour le non ; le **taux de participation étant de 61,97%**<sup>23</sup>. Si l'on tient compte des difficultés de déplacement dans ce pays où les infrastructures sont dans un état de dégradation avancée, ce taux de participation prouve que la population est mobilisée. La combinaison des trois facteurs ci-dessous et les diverses contributions des intervenants dans le pays ont créé les conditions favorables à ce 1er succès électoral.

Premièrement, la vulgarisation du projet de Constitution menée par la CEI – et, dans une certaine mesure, par d'autres acteurs, dont les organisations de la société civile et les partis politiques –, semble avoir produit de bons résultats. Lancée le 15 octobre 2005, elle a permis de diffuser ledit projet non seulement en français mais aussi dans quatre langues nationales (kikongo, kiluba, lingala et swahili). La vulgarisation se distingue de la **campagne** référendaire qui consiste, principalement pour les partis politiques, à mobiliser la population en faveur ou contre le projet constitutionnel. D'une durée de quinze jours, cette dernière a eu lieu entre le 2 décembre et le 16 décembre 2005 à minuit. Deuxièmement, la mobilisation de la plupart des partis politiques en faveur de l'adoption du projet constitutionnel, à l'exception notamment de l'UDPS (Union pour la démocratie et le progrès social) d'Étienne Tshisekedi qui a appelé au boycott du référendum, a été importante. Troisièmement, la présence d'observateurs internationaux chargés de le superviser a contribué à son succès. L'UE y a joué un rôle important à travers l'envoi, le 17 novembre 2005, d'une équipe d'observateurs électoraux dirigée par le général à la retraite Philippe Morillon et déployée dans toutes les provinces du pays<sup>24</sup>. Enfin, les électeurs étaient sans doute aussi conscients qu'un rejet du projet constitutionnel aurait signifié un retour en arrière alors qu'ils souhaitent voir l'aboutissement du processus électoral.

### **3.5. De nombreux candidats**

À la suite de la promulgation de la loi électorale le 9 mars 2006, la CEI a fixé les inscriptions pour les candidats aux élections présidentielles et législatives entre le 10 et le 23 mars 2006. Les inscriptions étaient déposées dans les 28 bureaux de réception et de traitement des candidatures (BRTC), répartis à travers les 11 provinces du pays. Le BRTC de Kinshasa était le seul autorisé à réceptionner les candidatures à l'élection présidentielle.

À l'heure de clôture de l'opération de dépôt des candidatures le 23 mars 2006, la CEI a constaté que les dossiers de candidatures déposés pour les législatives ne couvraient pas le nombre de sièges tels que répartis par circonscription électorale par la loi électorale. Ainsi,

<sup>22</sup> Pamphile Sebahara, *RDC : report des élections et enjeux des groupes armés à l'Est*, Note d'analyse, GRIP/Fondation Friedrich Ebert, 21 septembre 2005 : <http://www.grip.org/bdg/g4584.html>

<sup>23</sup> « Référendum : le oui l'emporte avec 84,31% des suffrages » : [http://www.cei-rdc.org/article.php3?id\\_article=68](http://www.cei-rdc.org/article.php3?id_article=68)

<sup>24</sup> IRIN, *L'UE dépêche des observateurs en prévision du référendum constitutionnel*, 22 novembre 2005.

par souci d'inclusivité et pour permettre aux candidats de s'acquitter de leur devoir, le Bureau de la CEI a décidé d'accorder un délai supplémentaire de 10 jours allant du 24 mars 2006 au 2 avril 2006<sup>25</sup>, précisant d'emblée que le report de la date de clôture de l'inscription des candidatures aurait une incidence sur le calendrier électoral. Le 2 avril, chaque circonscription comptait un nombre de candidats supérieur aux sièges requis par l'article 115 de la loi. Les premières statistiques publiées par la CEI sur base de l'examen préliminaire des dossiers déposés auprès des 28 BRTC illustrent une fois de plus l'engouement des citoyens pour ces élections : 73 candidatures à la présidentielle ont été enregistrées pour 1 siège à pourvoir et 9 937 dossiers pour les législatives pour 500 sièges de députés disponibles. Le tableau ci-dessous met en évidence l'intérêt suscité par ces élections législatives dans les 11 provinces du pays.

Encadré 1 : Situation des dossiers de candidatures pour les législatives au 12 avril 2006<sup>26</sup>

Provinces	Sièges à pourvoir	Dossiers reçus	Dossiers réguliers	Dossiers à régulariser
Bas Congo	24	385	361	24
Bandundu	57	828	778	50
Équateur	58	700	644	56
Kasai Occidental	40	604	566	38
Kasai oriental	39	758	717	41
Katanga	69	984	952	32
Kinshasa	58	3323	2324	999
Maniema	12	199	188	11
Nord Kivu	48	640	602	38
Province orientale	63	763	638	125
Sud Kivu	32	613	570	43
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>9797</b>	<b>8340</b>	<b>1457</b>

Après la clôture des dépôts, la CEI a publié une liste provisoire des candidatures recevables et irrecevables. Les candidats refusés ont introduit un recours à la Cour suprême de Justice en apportant des informations complémentaires. Ensuite, la Cour suprême de Justice a statué sur les recours et communiqué ses décisions à la CEI, qui, sur cette base, a adopté la liste définitive des candidatures valables. Concernant l'élection présidentielle, la CEI a publié, le 5 avril 2006, la liste provisoire des candidats qui était de 32 sur les 73 dossiers reçus<sup>27</sup>. Ensuite, après avoir pris en compte l'arrêt de la Cour suprême de Justice du 10 avril 2006

<sup>25</sup> « La CEI prolonge l'enregistrement des candidats » : [http://www.cei-rdc.org/article.php3?id\\_article=94](http://www.cei-rdc.org/article.php3?id_article=94)

<sup>26</sup> « La CEI demande la régularisation de 1457 candidatures » : <http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=10683>

<sup>27</sup> Décision n° 007 CEI/BUR/06 du 5 avril 2006: [http://www.cei-rdc.org/offres/Liste\\_candidats\\_election\\_presidentielle.pdf](http://www.cei-rdc.org/offres/Liste_candidats_election_presidentielle.pdf)

validant une candidature initialement rejetée, elle a arrêté, le 15 avril 2006, la liste définitive des candidats à l'élection présidentielle au nombre de 33<sup>28</sup>. Notons que les 40 candidatures rejetées par la CEI le sont pour défaut de paiement de la caution des 50 000 dollars non remboursables exigés par la loi électorale. Cette situation rappelle les nombreux débats qui ont eu lieu au Parlement congolais sur la pertinence ou non d'imposer une caution aussi élevée pour les candidats à la magistrature suprême.

La liste des 33 candidats à l'élection présidentielle comporte des personnalités connues de la classe politique congolaise et d'autres moins connues. Outre le président Joseph Kabila, trois vice-présidents sur quatre, en l'occurrence les présidents du MLC et du RDC, respectivement Jean-Pierre Bemba et Azarias Ruberwa ainsi que Arthur Zahidi Ngoma (opposition politique) sont candidats. Par contre, le président de l'UDPS, Étienne Tshisekedi, a refusé de rejoindre le processus malgré de nombreuses pressions intérieures et extérieures. Initialement, l'UDPS avait donné comme consigne à ses sympathisants de boycotter le processus d'identification et d'enrôlement. Après le référendum, elle a formulé de nouvelles exigences comme préalable à sa participation aux élections, notamment la réouverture des centres d'inscriptions sur les listes électorales et l'obtention des sièges au bureau de la CEI et de la Haute Autorité des médias. La CEI n'y a pas donné suite favorable. La liste des 33 présidentiables est marquée aussi par la présence de quatre candidates, dont Justine Kasavubu, fille du premier président de l'ex-Zaïre<sup>29</sup>.

Après avoir traité les 9 797 dossiers reçus pour les législatives et pris en compte les arrêts de la Cour suprême de Justice sur les recours, la CEI a arrêté, le 30 avril, la liste définitive des candidats à l'élection des députés nationaux à 9 647<sup>30</sup>. Seules 150 candidatures n'ont pas été retenues. Dans toutes les circonscriptions électorales, le nombre de candidats dépasse de loin le nombre de sièges disponibles.

### **3.6. Publication du calendrier électoral**

Le 30 avril, la CEI a publié le calendrier révisé du 1er tour de la présidentielle et des législatives qui sont fixées au 30 juillet. Dès lors, il ne sera pas possible de tenir des élections avant le 30 juin comme prévu par l'Accord global et inclusif sur la transition. Toutefois, selon la CEI, il n'y aura pas de vide juridique parce que l'article 222 de la Constitution promulguée le 18 février 2006 stipule que les institutions de la transition continuent de fonctionner jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions issues des élections. Dès lors, le plus important n'est pas de se fixer à tout prix sur une date, mais de prendre les dispositions nécessaires pour mener le processus à son terme. Le calendrier ci-dessous a le mérite de tracer le chemin et les étapes qui restent à franchir.

<sup>28</sup> Décision n° 009/CEI/BUR/06 du 15 avril 2006 : [http://www.cei-rdc.org/news/liste\\_definitive\\_president.pdf](http://www.cei-rdc.org/news/liste_definitive_president.pdf)

<sup>29</sup> Les partis politiques autorisés à fonctionner en RDC selon la loi de 2004 sont au nombre de 267.

<sup>30</sup> [Décision n°012/CEI/BUR/06 du 30 avril 2006 : http://www.cei-rdc.org/candidats\\_legislatifs\\_provisoire.php3](http://www.cei-rdc.org/candidats_legislatifs_provisoire.php3)

Encadré n° 2 : **Calendrier électoral pour les élections présidentielle (1er tour) et législatives.**

<i>Dates</i>	<i>Tâches</i>
<b>9 mars</b>	<b>Publication de la Loi électorale</b>
9 mars	Publication de mesures d'application et décision d'ouverture des centres d'inscription des candidats aux élections
10 mars au 30 juillet	Campagne de sensibilisation
10 mars au 2 avril	Dépôt de candidatures pour les élections présidentielle et législatives auprès des bureaux de la CEI
5 avril	Publication de la liste provisoire des candidats à l'élection présidentielle
16 avril	<b>Publication de la liste définitive des candidats à l'élection présidentielle</b>
17 avril	Publication de la liste provisoire des candidats aux élections législatives
30 avril	<b>Publication de la liste définitive des candidats aux élections législatives</b>
2 mai au 22 mai	Dépôt de candidatures pour les élections provinciales
23 mai au 23 juin	Publication des listes définitives pour les élections provinciales
	<b>Opérations de vote</b>
<b>30 avril</b>	<b>Publication du calendrier électoral</b> des élections présidentielle (1er tour) et législatives (assemblée nationale)
23 avril au 25 mai	Incorporation des candidats dans le gabarit des bulletins
2 mai au 29 juillet	Recrutement, formation et déploiement des membres des bureaux de vote
23 mai au 23 juin	Production, impression, assemblage et livraison des bulletins de vote
1er juin au 28 juillet	Accréditation en vue de l'observation électorale
1er juin au 28 juillet	Accréditation des journalistes
24 juin au 19 juillet	Distribution des bulletins de vote vers les chefs lieux des territoires
20 juin au 29 juillet	Distribution du matériel électoral, y compris les listes électorales et les bulletins de vote, vers les bureaux de vote
29 juin au 28 juillet	<b>Campagne électorale</b> pour le 1er tour de l'élection présidentielle et les élections législatives
<b>30 juillet</b>	<b>Élections présidentielle (1er tour) et législatives</b>

Le calendrier ci-dessus est *a priori* réaliste même si les dates du 2<sup>e</sup> tour présidentiel et des élections provinciales auront été publiées après la publication des listes définitives des candidats aux provinciales, soit après le 23 juin. La campagne électorale durera un mois : du 29 juin à 0 heure au 28 juillet 2006 à minuit. De ce point de vue, la CEI a tranché la question de l'interprétation des articles 28 et 110 de la loi électorale qui, selon certains acteurs politiques, autorisent l'ouverture de la campagne électorale pour la présidentielle le lendemain de la publication des listes définitives des candidats. Il n'en est rien. La campagne électorale commence un mois avant le vote.

Pour justifier l'impossibilité d'organiser des élections avant le 30 juin, la CEI met en évidence les contraintes et les délais incompressibles pour la réalisation de certaines opérations électorales. D'une part, il s'agit de préparer la maquette des bulletins de vote en tenant compte des 9 647 candidats députés qui se répartissent dans 169 circonscriptions électorales. D'autre part, il faudra transporter ces bulletins sur toute l'étendue du territoire dans le respect du calendrier ci-dessus. L'Afrique du Sud y jouera un rôle central parce qu'elle s'est engagée à produire les bulletins de vote et à les livrer dans 14 lieux en RDC en 32 jours.

En dépit de ces arguments, un certain nombre d'acteurs politiques et de la société civile critique l'annonce, qualifiée d'unilatérale, par la CEI, d'un calendrier au-delà du 30 juin 2006. Ainsi Mgr Monsengwo, président de la conférence épiscopale de la RDC a critiqué, le 1<sup>er</sup> mai 2006, la décision unilatérale de la CEI et souhaité un dialogue politique pour valider le calendrier électoral par consensus. Cette prise de position de l'archevêque de Kisangani, témoigne, selon certains observateurs, de la volonté de l'Église, restée jusque-là en retrait, « de peser » dans la campagne. Elle est aussi relayée par une partie de la classe politique qui réclame un dialogue pour re-qualifier la transition et pour poursuivre l'esprit de consensus qui l'a guidée jusqu'à ce jour. Un groupe de 11 candidats à l'élection présidentielle a même publié un communiqué demandant la démission du président de la CEI.

## 4. Les principaux défis de la démocratisation en RDC

### 4.1. Le respect du calendrier électoral

Le calendrier électoral publié le 30 avril prévoit les 1<sup>res</sup> élections le 30 juillet et présente le chronogramme des activités à mener pour atteindre cet objectif. C'est un défi lancé à tous les acteurs, congolais et partenaires internationaux, impliqués dans l'appui à la transition politique. Le programme semble réalisable dans les délais impartis, mais de manière tellement serrée qu'il n'y a plus aucune marge de manoeuvre. Si certaines voix s'élèvent pour demander la réouverture du dialogue politique en vue de trouver un consensus sur l'aboutissement de la transition au-delà du 30 juin 2006, on peut penser qu'un nouveau débat sur les institutions de la transition risquerait de perdre certains acquis du processus.

Si aucun problème juridique n'empêche l'organisation des élections le 30 juillet, on peut se demander si les partis qui réclament un nouveau dialogue ne cherchent pas à gagner du temps face à l'incertitude qui règne quant à l'issue des élections. Une analyse des avancées du processus électoral donne à penser que le pays gagnerait à sortir rapidement de cette période électorale. En effet, les citoyens souhaitent la mise en place d'institutions capables d'apporter des solutions aux problèmes de pauvreté et d'insécurité qui handicapent leur vie quotidienne. Or dans le contexte actuel, il est difficile d'espérer des améliorations sans un régime stable. Par ailleurs, il serait difficile d'espérer un consensus de toute la classe politique congolaise dans un climat électoral où les acteurs cherchent à se distinguer et à faire monter les enchères dans les négociations. L'alternative semble dès lors de tout mettre en oeuvre pour organiser des élections libres et transparentes et donc crédibles mais aussi de poursuivre le dialogue politique au sein même des institutions qui comptent des représentants de différentes composantes et entités signataires de l'Accord global et inclusif (CEI, Gouvernement, Parlement).

### 4.2. La réforme du secteur de la sécurité

L'aboutissement de la réforme du secteur de la sécurité (SSR) constitue le 2<sup>e</sup> défi à relever pour s'assurer la consolidation de la démocratisation en RDC. C'est un domaine clef dans la mesure où il concerne non seulement le brassage et l'intégration de l'armée et de la police mais aussi la justice, les douanes et le système carcéral. La sécurité est en effet un préalable à l'organisation des élections libres et transparentes et à toute action de développement.

Le Gouvernement d'union nationale a privilégié jusqu'à présent la restructuration et l'intégration de l'armée et de la police afin de pouvoir rétablir l'ordre dans le pays et sécuriser les élections<sup>31</sup>. À ce jour, douze brigades sur dix-huit prévues dans le plan de réforme de l'armée de mai 2005 ont été brassées et près de la moitié des 75 mille policiers prévus dans le plan de formation de la police ont été formés. Cependant ces forces de sécurité ne sont pas suffisamment équipées pour assumer leur mission. Pour comprendre ces retards et les difficultés rencontrées, il faut tenir compte de l'ampleur de la tâche. L'intégration de l'armée et de la police concerne en effet les ex-combattants de plusieurs forces et groupes armés, à savoir :<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Voir Pamphile Sebahara, *La réforme du secteur de la sécurité en RD Congo. Op. cit.*

<sup>32</sup> Henri Boshoff, « Summary overview of Security Sector Reform processes in the DRC », *Situation Report*, ISS, 6 janvier 2005, p. 3 : <http://www.iss.co.za/AF/current/2005/050110DRC.pdf>, et Bob Kabamba.

- les ex-Forces armées congolaises (FAC), c'est-à-dire les anciennes forces gouvernementales ;
- le Mouvement pour la libération du Congo (MLC) ;
- le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) – ex- RCD-Goma ;
- le Rassemblement congolais pour la démocratie – Mouvement de libération (RCD-ML) ;
- le Rassemblement congolais pour la démocratie-National (RCD-N) basé au nord de l'Ituri ;
- les Mai-Mai : signataires de l'Accord de Pretoria ;
- les signataires de l'Acte d'engagement de Dar-es-Salam, c'est-à-dire les groupes FNI, Pusic, UPC/RP, FAP, FDPC ;
- les groupes armés non-signataires des accords de paix, implantés à l'Est du pays, qui acceptent le principe du désarmement volontaire ;
- les combattants congolais se trouvant encore à l'extérieur du pays.

Aujourd'hui, la plupart des observateurs s'accordent à dire que le succès des élections dépendra aussi de la capacité des forces de sécurité de la RDC, appuyées par la Monuc, à assurer la sécurité pendant et après les élections. Pour ce faire, plusieurs actions méritent d'être entreprises, notamment la formation des six nouvelles brigades de l'armée, l'équipement des troupes qui composent les douze brigades déjà formées<sup>33</sup>, l'accélération de la formation de la police sur les techniques de sécurisation des élections, l'amélioration des conditions de travail de l'ensemble des forces de sécurité à travers le paiement de leurs soldes. Si des efforts ne sont pas faits pour former une armée et une police républicaines, capables de sécuriser les populations en lieu et place d'être la cause de l'insécurité, les avancées du processus électoral ne seront pas consolidées. C'est un défi qui renvoie à la fois à la capacité de mobilisation des moyens qui font aujourd'hui défaut<sup>34</sup> et surtout à l'adoption des pratiques de bonne gestion des affaires publiques à tous les niveaux.

### **4.3. La persistance de l'insécurité**

L'insécurité qui règne au Sud et au Nord Kivu ainsi qu'en Ituri et au Katanga risque de perturber le déroulement des élections. Malgré l'amélioration de la situation sécuritaire en 2005 grâce aux opérations menées par les brigades intégrées avec l'appui de la Monuc contre les groupes armés, les violences restent préoccupantes dans ces régions. Celles-ci sont l'oeuvre de plusieurs groupes armés, à savoir les milices Mai-Mai, les combattants des ex-rébellions qui refusent l'intégration dans l'armée tels que les partisans du général Laurent Nkunda et surtout les groupes armés étrangers composés de rebelles hutu rwandais des FDLR (Forces démocratiques de libération du Rwanda), les Forces nationales de libération (FNL) du Burundi, et deux mouvements rebelles ougandais : l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) et les Forces démocratiques alliées (ADF/NALU). La violence émane également de certains groupes des FARDC qui échappent au contrôle de leur hiérarchie et utilisent leur statut pour piller ou voler la population.

---

[Communication au colloque, « RDC : Constitution, élections et sécurité ». Communication CONADER–SMI, 4 avril 2005, p. 13.](#)

<sup>33</sup> À l'exception de deux brigades intégrées formées et équipées par la Belgique, les autres brigades manquent d'équipements adéquats pour remplir leurs missions.

<sup>34</sup> XINHUA, « Le vice-président Ruberwa se plaint du manque de budget pour l'intégration des forces armées », Kinshasa, 22 avril 2006.

La collaboration entre les FARDC et la Monuc a permis, depuis 2005, de rétablir une sécurité relative dans certaines zones qui étaient ou sont encore sous contrôle des groupes armés. Ainsi les opérations conjointes ont poussé entre autres 15 000 miliciens d'Ituri à accepter la démobilisation et le désarmement. Mais le problème de l'insécurité n'est pas résolu pour autant parce que ces opérations n'impliquent pas le désarmement forcé ni le rapatriement des groupes armés étrangers, ce qui en limite la portée. En effet, une fois que ces groupes sont chassés d'un lieu, ils se se reconstituent ailleurs ou occupent d'autres territoires. Ainsi en juillet-août 2005 en Ituri les récalcitrants ont créé le Mouvement révolutionnaire congolais (MRC) alors que les FDLR et la LRA continuent d'opérer respectivement dans les deux Kivu et à la frontière ougandaise. Par ailleurs, le problème des troupes dissidentes des FARDC qui sont sous le commandement du général Laurent Nkunda à l'encontre duquel un mandat d'arrêt international a été lancé par le pouvoir de Kinshasa, risque d'être une source de violence pendant les élections si la question n'est pas réglée rapidement.

#### **4.4. Une forte dépendance à l'égard de l'aide extérieure**

La très forte dépendance de la RDC à l'égard de l'aide extérieure constitue un autre handicap à la consolidation de la démocratisation. Les 370 millions d'euros nécessaires à l'organisation des élections et près de 100 millions pour les aspects sécuritaires sont financés en grande partie par la communauté internationale, l'Onu, l'UE et les donateurs bilatéraux. La plupart des politiques sectorielles mises en oeuvre dans le cadre de la reconstruction et du développement dépendent également de l'aide extérieure.

Cette situation comporte plusieurs effets pervers. *Primo*, la prolifération des offres de projets sans que le gouvernement n'ait les moyens ou les capacités d'en assurer une coordination efficace et efficiente au profit de la population. *Secundo*, une absence de ressources propres pour les acteurs de la société civile qui souhaitent sensibiliser la population sur les questions des élections. La société civile doit aussi recourir aux donateurs pour mobiliser les fonds nécessaires à la sensibilisation de la population parce que le budget des élections géré par la CEI n'inclut pas les appuis aux actions de la société civile. Or si l'on tient compte des richesses minières et des ressources naturelles de la RDC, on peut dire que le pays a toutes les potentialités pour mobiliser des ressources propres, ou du moins réduire sa dépendance par rapport à l'aide extérieure. Il en va de la consolidation de sa démocratisation.

#### **4.5. La mise en place d'une force européenne d'appui à la Monuc**

Le Conseil de l'UE a décidé, par l'Action commune du 27 avril 2006, de mettre en place une opération militaire européenne d'appui à la Monuc pendant la période électorale<sup>35</sup>. Dénommée « Eufor RD Congo », cette intervention sera conduite avec l'accord des autorités congolaises et en étroite coopération avec elles et avec la Monuc. C'est une opération autonome menée sous la direction de l'UE dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). L'Allemagne en assumera le rôle de chef de file en étroite collaboration avec la France. Ainsi le Conseil a nommé le général de corps d'armée allemand Karlheinz Viereck commandant de l'opération de l'UE et le général français Christian Damay commandant de la force européenne.

---

<sup>35</sup> Action commune n° 2006/319/PESC du 27/04/2006, dans *Journal officiel de l'UE*, n° L 116 du 29/04/2006, p. 98-101.

Eufor RD Congo sera déployée conformément au mandat figurant dans la résolution 1671 (2006) du Conseil de sécurité de l'Onu adoptée le 25 avril 2006<sup>36</sup>. La résolution, prise dans le cadre du Chapitre VII de la Charte de l'Onu, autorise Eufor RD Congo à prendre toutes les mesures nécessaires, dans la limite de ses moyens et capacités, pour accomplir les tâches suivantes (art.8) :

- apporter son soutien à la Monuc pour stabiliser une situation, au cas où la Monuc rencontrerait de graves difficultés pour s'acquitter de son mandat dans la limite de ses capacités existantes ;
- contribuer à la protection des civils exposés à la menace imminente de violences physiques dans les zones où elle sera déployée et sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement de la République démocratique du Congo ;
- contribuer à la protection de l'aéroport à Kinshasa ;
- assurer la sécurité et la liberté de mouvement du personnel ainsi que la protection des installations d'Eufor RD Congo ;
- effectuer des opérations de caractère limité, afin d'extraire des individus en danger.

La force européenne sera déployée en RDC pour une période s'achevant quatre mois après la date du 1er tour. Même si la décision de lancement de l'opération sera prise ultérieurement, le Conseil de sécurité autorise Eufor RD Congo à prendre toutes les mesures appropriées, y compris le déploiement d'éléments avancés en RDC, en vue de préparer sa pleine capacité opérationnelle (article 6). L'état-major de l'opération de l'UE sera situé à Potsdam, en Allemagne, et le commandement, sur place à Kinshasa.

La force européenne sera composée de 1 500 hommes dont les deux tiers seront fournis par l'Allemagne et la France avec chacune un contingent d'environ 500 militaires. Le tiers restant sera fourni par les autres pays de l'UE dont la Belgique qui fournira 50 hommes. Ce sera la première fois depuis que le Sénat a recommandé, en décembre 1997, de ne plus envoyer de soldats belges dans les missions de maintien de la paix de l'Onu qui ont lieu dans les anciennes colonies belges<sup>37</sup>.

Sur le plan opérationnel, Eufor RD Congo comportera d'une part, le déploiement des éléments avancés à Kinshasa d'environ 400 à 450 militaires et d'autre part, la disponibilité d'une force en attente, de la dimension d'un bataillon (au moins 800 hommes), située en dehors de la RDC, mais prête à être déployée sur décision de l'UE. Même si la résolution du Conseil de sécurité et l'Action commune du Conseil de l'UE ont donné une base juridique à l'opération européenne, deux autres préalables ne sont pas encore remplis.

- *Primo*, la participation des militaires allemands doit être autorisée par un vote du Parlement allemand. Celui-ci aura lieu avant la fin du mois de mai. Même si le Gouvernement allemand a marqué son accord pour la participation à cette mission comme chef de file, le feu vert du Parlement n'est pas encore acquis dans la mesure où cette décision a suscité de nombreux débats sur l'opportunité de s'impliquer dans cette opération. Les opposants à la participation des militaires allemands redoutent les risques de violence qui pourraient amener leurs soldats à intervenir dans les combats. Le

<sup>36</sup> Conseil de sécurité, Résolution 1671 (2006) :

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/326/71/PDF/N0632671.pdf?OpenElement>

<sup>37</sup> Rapport de la Commission d'enquête du Sénat belge sur les événements de 1994 au Rwanda, décembre 1997 (Dossier législatif 1-611/7 à 16) : <http://www.senate.be> et Jean-Claude Willame, *Les Belges au Rwanda. Le parcours de la honte*. Complexe / Grip, Bruxelles, 1997.

Gouvernement met en avant le fait qu'il s'agit d'une force de dissuasion et que l'objectif est de favoriser la consolidation d'un processus où la communauté internationale a beaucoup investi en vue d'un retour à la paix et la stabilité régionales. En effet, l'UE et ses États membres ont fourni des appuis importants pour favoriser l'aboutissement de la transition politique, à travers entre autres, une action politique, un renforcement des institutions, une aide macro-économique<sup>38</sup> ainsi que des missions militaires et de police (Artemis, Eupol Kinshasa et Eusec RD Congo).

- *Secundo*, le contenu de la mission de la force européenne ainsi que le pays de pré-positionnement d'au moins 800 soldats en dehors de la RDC ne sont pas encore connus. Ce pays pourrait être le Gabon où la France dispose d'une base militaire.

On peut faire l'hypothèse que les tâches de la force européenne en RDC ne devraient pas être différentes de celles de la Monuc. En effet, la demande adressée à l'UE par l'Onu est née du refus du Conseil de sécurité d'augmenter sensiblement l'effectif militaire de la Monuc (qui est de 17 000 hommes) alors que celui-ci était jugé insuffisant pour faire face aux risques de violence pendant les élections. Si la résolution 1635 autorise l'augmentation de l'effectif militaire de la Monuc de 300 personnes afin de déployer un bataillon d'infanterie dans le Katanga (Sud-Est)<sup>39</sup>, ce nombre est de loin inférieur à celui demandé par le Secrétaire général dans son Rapport du 26 septembre 2005<sup>40</sup>. Ce dernier avait demandé l'autorisation de déployer une brigade de 2 580 hommes pour assurer la sécurité dans le Katanga pendant la période électorale. Par conséquent, le recours à l'UE fut une solution alternative<sup>41</sup>; ce qui témoigne de la coopération étroite entre l'Onu et l'UE dans le domaine du maintien de la paix. On rappellera qu'en été 2003, la force européenne Artemis avait permis de rétablir l'ordre dans la ville de Bunia (capitale de l'Ituri) et de permettre le renforcement de la Monuc.

Enfin, face aux réticences de l'UE à l'idée de mettre en place une force beaucoup plus grande et capable d'appuyer activement les missions de la Monuc à l'intérieur du pays, notamment au Katanga, le Conseil de sécurité, à la demande du Secrétaire général de l'Onu<sup>42</sup>, a décidé d'autoriser le redéploiement temporaire, dès mai 2006, d'un bataillon d'infanterie, d'un hôpital militaire et jusqu'à 50 observateurs militaires de l'Onub<sup>43</sup> (environ 800 casques bleus au total) au profit de la Monuc<sup>44</sup>. Ainsi 720 soldats du bataillon pakistanais de l'Onub seront déployés dans la province du Katanga et les observateurs dans différentes régions du pays.

---

<sup>38</sup> À titre d'exemple, depuis la reprise de la coopération entre l'UE et la RDC en 2002, le financement du programme indicatif national 2003-2007 basé sur trois secteurs prioritaires (la lutte contre la pauvreté, le renforcement institutionnel et l'aide macro-économique), a été financé à hauteur d'environ 750 millions d'euros.

<sup>39</sup> Résolution 1635 du Conseil de sécurité du 28 octobre 2005 (S/RES/1635/2005).

<sup>40</sup> Conseil de sécurité, *19e Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en RDC*. 26 septembre 2005 (S/2005/603).

<sup>41</sup> Lettre du Secrétaire général adjoint de l'Onu chargé des opérations de maintien de la paix du 27 décembre 2005 à la présidence de l'UE.

<sup>42</sup> Lettre du 30 mars 2006 du Secrétaire général de l'Onu au Président du Conseil de sécurité (S/2006/206).

<sup>43</sup> Mission de l'Organisation des Nations unies au Burundi (Onub)

<sup>44</sup> Conseil de sécurité, Résolution 1669 du 10 avril 2006 (S/RES/2006/1669 (2006))

## 5. Conclusion

Les élections présidentielle (1er tour) et législatives prévues le 30 juillet 2006 en RDC constitueront l'aboutissement d'un processus électoral complexe qui aura duré 3 ans. Les préparatifs s'accélérent, le processus est irréversible. Après avoir validé la maquette du bulletin de vote pour le premier tour de l'élection présidentielle, la CEI l'a envoyée le 8 mai en Afrique du Sud pour impression. Les candidats aux élections législatives ont quant à eux validé des éléments devant figurer sur les bulletins de vote les 6 et 7 mai 2006<sup>45</sup>. Pendant ce temps, la sensibilisation de la population et la livraison des kits électoraux ont commencé respectivement en mars et début mai 2006<sup>46</sup>. Les kits comprennent, entre autres, du matériel de formation et du matériel des bureaux de vote et de dépouillement : des urnes et leurs scellés, des isoires, des formulaires officiels de gestion et de traitement des opérations de vote, des accessoires électoraux (encre indélébile, enveloppes indestructibles), du matériel signalétique et d'identification du personnel électoral, etc. Pour se rendre compte de l'ampleur du défi que constitue l'organisation de ces élections, il faut se rappeler que toute l'infrastructure électorale est à construire entièrement dans un pays aussi grand que six fois l'Allemagne, où de nombreuses régions sont sans infrastructures routières ni services publics opérationnels.

Notre étude illustre la complexité du processus électoral congolais. Premièrement, elle met en évidence la pluralité des acteurs qui y interviennent et collaborent tout en se confrontant parfois dans la poursuite d'objectifs opposés. Malgré les difficultés logistiques et les appels au boycott de certains leaders ainsi que les freins politiques, le processus a enregistré des acquis significatifs sur au moins quatre niveaux.

- Le cadre juridique électoral existe et est le résultat des négociations entre les forces vives de la Nation sur des questions importantes comme la nationalité congolaise, les partis politiques, la loi électorale et la constitution.
- L'engouement de la population pour les élections a permis non seulement l'identification et l'enregistrement de 25 millions d'électeurs mais leur participation au référendum constitutionnel.
- L'implication de la communauté internationale, notamment de l'Onu et de l'UE dans l'appui des acteurs congolais sur les plans techniques, financiers et politiques est aussi exemplaire.
- La publication d'un calendrier électoral par la CEI confirme que le processus est en bonne voie.

Deuxièmement, les obstacles à franchir pour faire aboutir le processus électoral, consolider la paix et rétablir les institutions publiques stables et fonctionnels restent nombreux. Citons entre autres :

- les contestations du nouveau calendrier électoral par une partie de la classe politique. Si, comme l'indiquent les observateurs, l'article 222 de la nouvelle constitution permet de ne pas tomber dans le vide juridique après le 30 juin, les demandes d'un dialogue entre les forces vives sur un calendrier électoral risquent de retarder indéfiniment la tenue des élections, alors que le dialogue peut se faire au sein de différentes institutions de la transition, tout aussi bien composées par des représentants de différentes entités signataires de l'Accord global et inclusif.

<sup>45</sup> Communiqué de presse de la CEI du 8 mai 2006 : [http://www.cei-rdc.org/article.php3?id\\_article=118](http://www.cei-rdc.org/article.php3?id_article=118)

<sup>46</sup> CEI, *Les kits électoraux sont arrivés*, 9 mai 2006 : [http://www.cei-rdc.org/article.php3?id\\_article=119](http://www.cei-rdc.org/article.php3?id_article=119)

- Les retards de la réforme du secteur de la sécurité. L'accélération de l'intégration de l'armée et de la police sur base des ex-combattants de différents protagonistes est une nécessité pour pouvoir sécuriser le déroulement des élections et prévenir toute tentative de contestation des résultats électoraux par la reprise des armes. Dès lors, l'équipement des brigades intégrées et le paiement de leur solde sont des préalables.
- La lutte contre l'insécurité persistante (violences contre les civils à l'Est du pays et au Katanga, tensions aux frontières entre la RDC et l'Ouganda notamment) devrait rester une priorité d'action pour les FARDC appuyées par la Monuc. Elle interpelle également la Structure militaire d'intégration (SMI) et la Commission nationale de démobilisation (Conader) dans la mesure où certains ex-combattants en cours ou en attente de démobilisation ou d'intégration sont parfois auteurs d'actes de violence ou sont recrutés par de nouveaux mouvements rebelles.
- Le désarmement, la démobilisation et le rapatriement des groupes armés étrangers contribueraient à rétablir la sécurité à l'Est du pays et à créer un climat de confiance entre les pays de la région. La combinaison des actions militaires et politiques à leur encontre a permis d'enregistrer quelques résultats dans le passé, mais dans l'ensemble l'efficacité de ces actions est restée limitée.

D'une façon générale, la population congolaise et la plupart des acteurs impliqués dans le processus électoral souhaitent la tenue des élections. Selon de nombreux observateurs, face au boycott de l'UDPS d'Étienne Tshisekedi, le président Kabila part favori pour l'élection présidentielle grâce au soutien de son parti, le PPRD, qui serait implanté dans tout le pays. Cependant, dans un pays où les électeurs n'ont jamais eu l'occasion de choisir librement leurs dirigeants depuis l'indépendance, et encore moins pendant la colonisation, et où la culture des sondages d'opinion n'existe pas, cette hypothèse relève de la spéculation. Les urnes pourraient réserver des surprises. Ce qui apparaît inévitable, par contre, c'est le fait qu'après les élections, les différents partis politiques seront contraints à dialoguer pour parvenir à bâtir des coalitions, en vue de la formation des majorités nécessaires pour l'exercice des mandats exécutifs au niveau parlementaire et provincial.

Enfin, les élections n'étant pas une fin en soi, les leaders politiques ne devraient pas perdre de vue l'objectif ultime, à savoir le retour à la paix et l'installation des institutions démocratiques capables de piloter le développement socio-économique du pays. Dans cette perspective, d'autres défis sont à relever :

- Pendant la campagne électorale, il conviendra d'éviter l'instrumentalisation des appartenances communautaires et ethniques pour en tirer de simples avantages électoraux ou pour créer des troubles susceptibles de perturber les élections.
- Le jour des élections et au lendemain de celles-ci, le défi consistera à faire fonctionner de façon transparente les institutions chargées de superviser les votes, le dépouillement des voix et la publication des résultats. Les mécanismes chargés de trancher les différends joueront un rôle central parce que des contestations seront certainement enregistrées.
- Après la publication des résultats électoraux, le défi consistera à mettre en place des institutions capables de prendre en charge des questions de société qui n'ont pas été suffisamment ou pas du tout gérées à ce jour : la lutte contre la corruption, le rétablissement de l'autorité de l'État sur toute l'étendue du territoire national, la bonne gestion des affaires publiques et des ressources naturelles et minières du pays et plus globalement le rétablissement des services publics de base.

-

Pour relever ces défis, un préalable s'impose : la sécurité. Elle dépendra à la fois de la volonté de la classe politique congolaise à oeuvrer pour la paix, de la capacité de la police et des FARDC appuyées par la Monuc d'assurer l'ordre sur l'ensemble du pays, mais aussi de la coopération des pays voisins et de l'appui de la communauté internationale. Dans cette perspective, l'octroi d'un mandat clair à la force européenne d'appui à la Monuc (« Eufor RD Congo »), reste un élément manquant mais non moins essentiel.