

# *Note n°7 - 2013*

## RD CONGO: L'ECHEC DES POUVOIRS PROVINCIAUX UNE NOUVELLE ETAPE DANS LA DECONSTRUCTION DE LA TROISIEME REPUBLIQUE

GERARD GEROLD

---

Octobre 2013

Avec le soutien :



# SOMMAIRE

<b>RESUME.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION : POLEMIQUE AUTOUR DE LA DECENTRALISATION .....</b>	<b>4</b>
<b>1 – LA DECENTRALISATION OUBLIEE .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 – Un Etat unitaire fortement décentralisé .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 – Des pouvoirs provinciaux à l’abandon .....</b>	<b>6</b>
<b>2 – LA DECENTRALISATION TRAHIE .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 – Le constat d’échec.....</b>	<b>7</b>
<b>2.2 – Une liste interminable de problèmes.....</b>	<b>9</b>
<b>2.3 – L’obstruction systématique du pouvoir.....</b>	<b>9</b>
<b>3 – LA DECONSTRUCTION DE LA REPUBLIQUE.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1 – Les atteintes à la Constitution .....</b>	<b>14</b>
<b>3.2 – Illégitimité des Institutions et élasticité des mandats .....</b>	<b>16</b>
<b>3.3 – Vers la « transition consensuelle » ? .....</b>	<b>17</b>
<b>CONCLUSION SOUS FORME DE RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>21</b>

## Résumé

- L'étude des pouvoirs provinciaux, gouvernements et assemblées, sept années après les élections qui leur ont donné naissance, oblige à dresser un bilan désastreux de ces institutions qui portaient pourtant en elles l'espoir des constituants de 2006 et l'aspiration à des temps meilleurs d'une population congolaise qui venait d'approuver massivement la nouvelle constitution à plus de 80%.
- Confrontées à des difficultés logistiques immenses, dépourvues de ressources financières, très rapidement minées par les conflits d'hommes et d'ambitions et, depuis 2011, privés de légitimité par l'absence de renouvellement électoral, les gouvernements provinciaux et les assemblées provinciales ont surtout été les victimes d'un pouvoir central qui n'a jamais accepté de perdre, à travers la décentralisation, son contrôle sur l'argent et sur les populations.
- Cette faillite des pouvoirs provinciaux n'est que l'une des conséquences de l'entreprise plus vaste de dé-légitimation des institutions publiques et d'extension illicite des mandats, mise en œuvre de façon systématique et silencieuse par le président Joseph Kabila et sa majorité. Si l'on n'y prête garde, la RD Congo pourrait bien, en 2016, ne plus disposer d'institutions légitimes sans être pour autant pourvue de perspectives électorales proches et réalistes. Bien plus que l'article 220<sup>1</sup> de la Constitution dont tout le monde parle, il semble que ce soit la formule de l'article 70 : «A la fin de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu » qui soit devenue, à Kinshasa, l'unique disposition intangible de la Constitution de 2006, déjà subrepticement révisée en 2011.

---

<sup>1</sup> L'article 220 énumère les dispositions de la Constitution qui ne sont pas susceptibles de révision.

## **Introduction : polémique autour de la décentralisation**

En République Démocratique du Congo (RDC), la décentralisation est revenue, cette année, au centre de toutes les préoccupations. Elle fait d'abord l'objet de l'intérêt des partenaires régionaux et internationaux de la RDC qui l'ont inscrit dans l'Accord-cadre d'Addis-Abeba<sup>2</sup> comme un des domaines dans lesquels le pays est invité à faire des réformes et à montrer rapidement des avancées positives. La politique de décentralisation a logiquement été inscrite dans l'ordonnance présidentielle du 13 mai 2013 comme un des secteurs à suivre par le « Mécanisme national de supervision de la mise en œuvre des engagements souscrits aux termes de l'Accord-cadre ». Enfin, la décentralisation semble devenue la préoccupation majeure de la CENI (Commission électorale nationale indépendante). En effet, son nouveau président, l'Abbé Malumalu<sup>3</sup> parcourt le pays et les ambassades pour proclamer que la décentralisation est désormais sa priorité et que, contrairement à ce qui s'était passé en 2006, le nouveau calendrier de la CENI programmera bien cette fois des élections locales, provinciales et nationales et qu'elles seront toutes organisées, dans cette ordre. Pour compléter cette actualité de la décentralisation, les « Concertations nationales » qui viennent de rendre leurs conclusions, l'ont inscrite parmi les cinq « thématiques » dont elles ont débattu pendant une vingtaine de jours.

La décentralisation semble retrouver une nouvelle jeunesse et occuper le centre du débat politique congolais, comme si l'on feignait de découvrir subitement qu'elle était inscrite dans la Constitution et qu'elle pouvait peut-être contribuer à régler bon nombre des problèmes auxquels la DRC se trouve aujourd'hui confrontée après un mandat de « président fainéant<sup>4</sup> » et une tricherie électorale de grande ampleur.

Il ne paraît donc pas inutile de tenter de faire le bilan de l'action des autorités provinciales élues en 2007 qui restent, à ce jour, les seules autorités décentralisées mises en place par le régime. Il convient également de rappeler brièvement comment cette nouvelle forme de gestion territoriale de l'Etat s'est imposée dans la Constitution de 2006, puisque celle-ci fait l'objet aujourd'hui de nombreuses critiques de la part du pouvoir et de ses « professeurs ».

---

<sup>2</sup> Signé à Addis-Abeba en marge de l'Assemblée générale de l'Union Africaine le 24 février 2013 par les 9 pays de la CIRGL et deux pays de la SADC, cet accord est censé mettre fin au conflit qui affecte l'Est du Congo et les Kivu en particulier, depuis 1996.

<sup>3</sup> Membre du clergé catholique, appartenant à la communauté Nande du Nord Kivu, il a participé en tant que représentant de la société civile aux Dialogues Inter Congolais de Sun City avant de rallier le camp de Joseph Kabila en 2003. Nommé président de la CEI (Commission électorale indépendante), il organise, avec l'appui des Nations Unies et de la communauté internationale, les élections de 2005-2007 qui mettent en place les Institutions de la Troisième République. Remplacé à la tête de la nouvelle Commission Electorale (CENI) par le pasteur Ngoyi Mulunda, il prend la direction du STAREC (Plan de stabilisation et de reconstruction de l'Est du Congo) et devient un conseiller incontournable du président Kabila sur les problèmes électoraux ainsi que sur le conflit des Kivu. Après le désastre électoral de 2011, il est rappelé à la tête de la CENI ; il continue, par ailleurs, à jouer un rôle prépondérant dans les négociations menées, à Kampala, avec le M-23 et les pays de la sous-région.

<sup>4</sup> L'appellation de « rois fainéants » a été donnée aux rois de France ayant succédé au roi Dagobert (628-638). Retirés dans leurs villas, amollis par les plaisirs et totalement inactifs, ils ont fini par abandonner le pouvoir réel aux gestionnaires de leur palais.

Il est de bon ton, en effet, dans certains milieux politiques congolais où la dénonciation du complot international tient souvent lieu d'analyse politique, de qualifier les dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation de « virus » que des « experts étrangers » auraient inoculé à la Constitution du pays pour en saper l'unité et, à terme, le balkaniser<sup>5</sup>. Ce même argumentaire transparaît à plusieurs reprises, pour d'autres dispositions constitutionnelles, dans l'ouvrage de M. Evariste Boshab qui traite de la révision constitutionnelle<sup>6</sup>.

De là à exiger l'abandon de la politique de décentralisation jugée dangereuse pour le pays ou tout au moins sa « mise entre parenthèses », il n'y a qu'un pas que certains franchissent déjà, réclamant en particulier la suppression des assemblées provinciales jugées budgétivores et inutiles et plaidant pour un retour à des gouverneurs « professionnels » et si possible « non originaires ».

## **1 – La décentralisation oubliée**

### **1.1 – *Un Etat unitaire fortement décentralisé***

Une simple relecture du Dialogue Inter-Congolais de Sun City et des longs débats qui ont eu lieu autour des questions de l'organisation du nouvel Etat et du mode de gestion de son territoire, montrent que la décentralisation inscrite dans la Constitution de 2006 est bel et bien le résultat d'un compromis national. Sur ce sujet, depuis les premiers temps de l'Indépendance, « fédéralistes » et « unionistes » congolais ont défendu avec conviction des thèses opposées en faveur, soit d'un Etat fort et centralisé seul capable de stabiliser le pays, d'éviter son éclatement et de forger une Nation soit d'un Etat fédéral mieux adapté à la taille du pays, à sa grande diversité et seul à même d'éviter le retour d'un Etat central, glouton et autoritaire.

Ce compromis fût transcrit aux articles 5 et suivants de la constitution de la Transition et fait l'objet des articles 2, 3 et 4 de la Constitution adoptée par référendum en décembre 2005. Enfin, la présence de l'article 220 du Titre VII, consacré aux dispositions constitutionnelles intangibles qui précise dans son dernier alinéa qu' « *est formellement interdite toute réforme constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées* » prouve à loisir l'importance que le constituant a voulu donner à la politique de décentralisation ainsi qu'aux institutions nouvelles qu'elle instaure.

Finalement, la décentralisation fut accueillie par une large majorité des Congolais comme un moyen efficace pour éviter le retour de l'autoritarisme, un outil indispensable de démocratisation de la vie politique et comme un des chemins permettant d'aller vers le renforcement de la bonne gouvernance.

---

<sup>5</sup> « La décentralisation ou l'ombre de l'implosion de la RDC » (Le Potentiel Online 03/07/2013) illustre bien cette thèse.

<sup>6</sup> « Entre la révision constitutionnelle et l'inanité de la nation » (Larcier 2013). L'auteur plaide pour une urgente et importante modification de la Constitution de 2006 en laissant entendre qu'elle aurait été écrite sous l'influence d'experts occidentaux et la pression des ambassadeurs du CIAT (Comité International d'Appui à la Transition) dont il donne d'ailleurs une composition erronée (voir p.331).

## 1.2 – Des pouvoirs provinciaux à l'abandon

Malheureusement, l'enthousiasme affiché au lendemain des élections de 2007 est bien vite retombé. Comme un enfant non désiré, la décentralisation a été oubliée dans son berceau par le pouvoir après qu'il se soit assuré qu'elle ne pourrait nuire en rien à ses projets ou interférer dans ses affaires.

Il faudra attendre juillet 2008, c'est-à-dire plus d'une année et demie pour voir promulguée la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces<sup>7</sup>, puis trois ans supplémentaires pour que la loi relative aux finances publiques<sup>8</sup> fixe les dispositions relatives aux édits et décisions budgétaires des provinces ainsi que les rapports entre pouvoir central, provinces et entités territoriales décentralisées (ETD). Enfin, c'est plus d'un an après l'expiration de leur mandat<sup>9</sup> que les députés provinciaux prennent connaissance de l'ordonnance-loi 13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des ETD ainsi que des modalités de leur répartition.

Certes, les « responsables » à Kinshasa multiplient les assises et forums nationaux, les ateliers et séminaires de sensibilisation, valident des stratégies, adoptent des documents d'orientation et mettent en place des comités de pilotage; certes, la Cellule technique d'appui à la décentralisation » (CTAD<sup>10</sup>) du Ministère de l'Intérieur fait de son mieux pour faire avancer l'attelage, mais toute cette agitation ne semble pas convaincre les vrais décideurs.

En effet, le Président Kabila attendra juin 2009 pour réunir, à Kisangani, la première Conférence des gouverneurs instituée par l'article 200 de la Constitution pour servir de cadre de concertation régulière entre les provinces et le pouvoir national. Et bien que ce même article prévoit expressément deux réunions de la Conférence par an, le Président ne la convoquera que deux autres fois, le 26 août 2011, puis, le 18 mars 2013, c'est-à-dire à la veille des élections présidentielles, pour appeler les gouverneurs à la mobilisation partisane et au lendemain de la signature de l'Accord-cadre d'Addis-Abeba pour redonner un peu de souffle à son régime sérieusement ébranlé par la reprise (M23) des combats au Kivu.

Enfant abandonné des siens, la politique de décentralisation, comme d'autres fonctions essentielles de l'Etat, est, en fait, laissée, pendant toute cette période, aux bons soins de quelques organismes de coopération bi ou multilatérale<sup>11</sup> dont les programmes en faveur d'un soutien aux assemblées et administrations provinciales se mettent en place surtout à partir de 2009. Heureusement, ces programmes se sont poursuivis au cours des années suivantes, avec des sessions de formation et des séminaires toujours très

---

<sup>7</sup> Loi 08/012 du 31 juillet 2008

<sup>8</sup> Loi 11/011 du 13 juillet 2011

<sup>9</sup> Le mandat des députés provinciaux est de 5 ans ; les assemblées provinciales se sont installées au début de l'année 2007.

<sup>10</sup> Dirigé par un haut fonctionnaire très compétent du Ministère de l'Intérieur et soutenue par le PNUD et l'Union Européenne, cette cellule ne joue malheureusement qu'un rôle technique, comme son intitulé l'indique.

<sup>11</sup> Le Programme de Bonne gouvernance financé par l'USAID depuis 2009 comporte un volet de renforcement des capacités des Assemblées provinciales ainsi qu'un appui aux entités territoriales décentralisées ; ce programme est centré sur 4 provinces (Bandundu, Katanga, Maniema et Sud Kivu)

Le PNUD et l'Union Européenne ont soutenu des programmes d'appui au démarrage de la décentralisation qui ont permis d'aider les provinces à équiper leurs administrations naissantes.

fréquentés. Il ne fait guère de doute que l'assistance apportée par l'aide extérieure, en matière de logistique et d'équipements, a permis que les nouvelles institutions provinciales ne s'effondrent pas totalement. On peut évidemment regretter que la MONUC, puis la MONUSCO, qui ont maintenu pendant plusieurs années des équipes électorales pléthoriques en l'absence de toutes perspectives électorales, n'aient pas cru bon de se doter d'un département<sup>12</sup> d'appui à la décentralisation qui avait pourtant été identifiée, dès 2006, comme une priorité absolue, tant pour le renforcement de l'état de droit que pour l'extension de l'autorité de l'Etat.

Abandonnées par l'Etat, les autorités provinciales le sont aussi par les partis politiques. Alors que la décentralisation se trouve confrontée à d'innombrables problèmes politiques tels que ceux du passage de 11 à 26 provinces, de la création des nouvelles entités territoriales, du découpage territorial, aucun parti de la majorité ou de l'opposition, grand ou petit, n'organise de rencontre ou de débats avec ses élus ou dirigeants provinciaux. Aucun message ou programme, aucune consigne ne leur sont adressés, ajoutant en quelque sorte le désintérêt politique à l'abandon administratif par les autorités centrales.

Finalement, ce n'est qu'en novembre 2012 que l'idée de décentralisation renaît dans l'opinion publique et dans les médias congolais, grâce aux élections des nouveaux gouverneurs organisées par la CENI à Matadi (Bas-Congo) et Kisangani (Province orientale). Ces deux scrutins très disputés qui ont vu élire deux « francs-tireurs<sup>13</sup> » de la politique contre les candidats officiels du pouvoir, ont montré que les citoyens avaient plus de mémoire que leurs gouvernants et que tout espoir dans une vraie décentralisation n'était finalement pas perdu.

## **2 – La décentralisation trahie**

### **2.1 – *Le constat d'échec***

Selon une étude diligentée par l'Association internationale des Maires francophones (AIMF<sup>14</sup>) dont les résultats devraient être publiés prochainement, le bilan du travail accompli par les assemblées provinciales au cours des six années passées est insignifiant. Une étude<sup>15</sup> comparable effectuée en février 2010 par le CTAD du Ministère de l'Intérieur arrivait courageusement à la même conclusion, tout en tentant d'exonérer les autorités politiques centrales de leur responsabilité directe dans ce fiasco.

Selon ces études, le nombre moyen de réunions tenues par les assemblées provinciales au cours d'une session de trois mois était au plus de dix, le nombre d'édits<sup>16</sup> adoptés

---

<sup>12</sup> Le vaste dossier de la décentralisation n'est aujourd'hui suivi que par une seule personne au sein du département politique de la MONUSCO.

<sup>13</sup> Jean Bamanisa, chef d'entreprise et député indépendant pendant la première législature (2006-2011) a été élu en Province orientale. Jacques Mbadu, sénateur sous la Transition, ancien député, a été élu au Bas-Congo.

<sup>14</sup> L'AIMF a mené pendant deux ans et demi une étude, accompagnée de sessions de formation, sur les conditions de fonctionnement et le bilan d'activité de dix des onze provinces congolaises (la Province orientale est exclue de l'étude)

<sup>15</sup> « Etats des lieux des institutions politiques provinciales, 3 ans après leur installation » document remis le 5 sept. 2013.

<sup>16</sup> Les textes adoptés par les assemblées provinciales portent le nom « d'édits ».

pendant leurs six années d'existence, dans les matières où ces assemblées sont pleinement compétentes, était inférieur à dix en moyenne. Les assemblées les plus « actives », celles du Katanga, de Kinshasa et du Bas-Congo ont adopté, pendant cette même période, trente édits environ, ce qui équivaut à cinq textes par an, parmi lesquels il faut inclure le budget de la Province.

De l'avis de tous, le pouvoir de contrôle exercé par les assemblées sur les ministres provinciaux ainsi que sur le gouverneur a rapidement tourné au chantage puis au racket systématique. Armés de leur droit de voter la « défiance » à l'encontre d'un ministre ou la « censure » du gouvernement, les députés ont, partout, perdu de vue le sens de leur fonction de contrôle pour ne viser que leurs intérêts directs, généralement financiers. Selon un député provincial<sup>17</sup> très actif au sein de l'assemblée de Kinshasa, une interpellation d'un ministre à propos de sa mauvaise gestion pouvait, au plus, aller jusqu'à la constitution d'une commission d'enquête et à la production d'un rapport, mais jamais au-delà. En effet, ou bien l'interpellation était retirée après qu'un « accord amiable » ait été passé entre les députés et le ministre concernés, ou bien le vote de défiance n'était jamais mis à l'ordre du jour de l'assemblée et la défiance jamais adoptée, parce que le président et son bureau avaient été « convaincus » par le gouverneur que la procédure de contrôle était allée assez loin et que la bonne collaboration entre les deux institutions devait à tout prix être préservée.

Il n'est pas inutile, à ce stade, de relever que les députés provinciaux perçoivent en moyenne une indemnité de fonction allant de 4200 à 4500 USD par mois<sup>18</sup>. A Kinshasa, ce montant a été porté à 7000 USD, sans doute pour tenir compte du coût de la vie et pour l'aligner sur celui de leurs collègues députés nationaux.

Incapables de légiférer, sans claire vision de leur fonction de contrôle, les députés se sont égarés dans des querelles intestines, ont fait fluctuer les majorités au fil des circonstances et de leurs intérêts rendant impossible toute lecture politique du fonctionnement de leurs assemblées pour finir par oublier le sort de leurs électeurs et la nécessité de développer leur province.

Le bilan des gouverneurs et de leurs gouvernements n'est guère meilleur<sup>19</sup>. Les gouvernements provinciaux se sont mis en place avec beaucoup de retard et dans un grand désordre. Il a fallu attendre la lettre du Premier Ministre du 13 mars 2009, soit deux années après leur investiture par les assemblées provinciales, pour que soient quelque peu clarifiées et délimitées les attributions des ministères provinciaux ainsi que les procédures intérimaires de gestion des finances et des ressources humaines. Le rapport du CTAD, déjà mentionné, indique qu'en 2010, « aucun gouvernement provincial n'est organisé en commissions ou groupes de travail permanent et ne dispose d'un règlement intérieur ». En dépit de la loi du 31 juillet 2008 censée régir les provinces, force est de constater qu'après six ans d'existence, de manière générale, les ministres provinciaux n'exercent pas encore le pouvoir réglementaire dans leurs secteurs respectifs<sup>20</sup>. A ce jour, pratiquement aucun d'entre eux n'a signé un arrêté

---

<sup>17</sup> Interview du 28 août 2013.

<sup>18</sup> Pour mémoire, le salaire d'un soldat de rang (FARDC) est de 40\$, celui d'une infirmière diplômée ou d'un instituteur de 70\$, celui d'un officier en début de carrière de 180\$.

<sup>19</sup> Seul le gouverneur du Katanga peut présenter un bilan positif, encore que très critiqué, de son action, mais il s'agit là d'un cas particulier qui devrait faire l'objet d'une étude spécifique.

<sup>20</sup> L'article 204 de la Constitution fixe les compétences exclusives des provinces, au nombre desquelles : l'enseignement primaire et secondaire, la sante primaire, l'agriculture, l'habitat et les équipements collectifs, etc. (Cf. p 10)



ministériel provincial et rares sont les ministres provinciaux qui ont élaboré un programme d'action annuel portant sur l'un ou l'autre secteur relevant de leur ministère.

A ces tâtonnements en matière d'organisation s'ajoute rapidement une instabilité chronique qui se manifeste par un important « turn-over » des gouverneurs – de 2007 à 2013, 4 gouverneurs se sont succédés au Sud Kivu, 3 en Equateur, au Kasai occidental et au Bandundu- ainsi que par un nombre élevé de remaniements au sein des gouvernements provinciaux, comme en Province Orientale par exemple. Cette précarité des exécutifs provinciaux les empêcheront de mener à bien les programmes de reconstruction ou de développement attendus par leurs électeurs, d'autant plus qu'ils rencontreront très vite une série interminable de problèmes de fonctionnement.

## **2.2 – Une liste interminable de problèmes**

Les raisons objectives de l'échec constaté ne manquent pas. Très majoritairement composées de députés ne possédant aucune expérience parlementaire, les assemblées provinciales ont toutes connu des débuts difficiles. Disparues du paysage institutionnel congolais depuis près de trente ans, elles n'ont pas toutes trouvé à se loger dans leurs propres installations et n'ont souvent pu fonctionner que grâce à des dotations en matériel et en équipement en provenance du PNUD ou d'autres donateurs.

En l'absence d'un véritable statut de la fonction publique provinciale dont le projet est toujours à l'étude sept ans après l'installation des assemblées provinciales, celles-ci se sont lancées dans un recrutement anarchique et sont toutes nanties aujourd'hui d'un personnel pléthorique et peu qualifié. Leurs effectifs dépassent généralement 100 agents, le plus souvent recrutés sans préoccupation ni des contraintes budgétaires, ni du niveau d'instruction.

Les gouverneurs et leurs ministres disposent, quant à eux, du personnel de leurs cabinets respectifs, en général, une quinzaine de personnes par ministre<sup>21</sup>, soit 150 agents auxquels s'ajoutent, selon les provinces, une centaine de personnes travaillant directement dans les cabinets du gouverneur et de son adjoint. Toutefois, bien que les personnels des divisions provinciales des Ministères centraux soient placés sous l'autorité des gouverneurs depuis la loi de juillet 2008, les gouvernements et les ministres provinciaux ne disposent toujours pas des administrations déconcentrées puisqu'aucun réel transfert de compétences et de moyens n'a encore été réalisé en faveur des provinces.

En fait, bien plus que les obstacles techniques et matériels rencontrés, c'est l'opposition constante et déterminée du pouvoir central et du Président de la République en particulier, qui a empêché les pouvoirs provinciaux de véritablement s'établir et de se mettre au travail.

## **2.3 – L'obstruction systématique du pouvoir**

Une étude plus approfondie des causes de l'échec des pouvoirs provinciaux, montre que le Président Kabila et ses gouvernements successifs n'ont jamais réellement accepté de jouer le jeu de la décentralisation, ni admis de se conformer à la lettre et à l'esprit de la Constitution. Cette opposition s'est manifestée dès la mise en place des institutions provinciales et tout au long des cinq années de leur mandat dans un secteur tout à fait

---

<sup>21</sup> Les gouvernements provinciaux comportent au maximum 10 ministres.

essentiel au fonctionnement et à l'activité des pouvoirs provinciaux, celui des finances. De plus, le Président Kabila, en dépit des dispositions de la nouvelle Constitution, a continué après 2006, à considérer et à traiter les gouverneurs comme de simples représentants de l'Etat dans leur province. A l'instar de ses prédécesseurs, Mobutu et LD Kabila, il a rapidement converti les gouverneurs en plénipotentiaires locaux de la majorité présidentielle et n'a pas hésité, à l'occasion des élections nationales de 2011, à leur faire jouer le rôle d'agents électoraux du régime.

#### 1. L'affaire des 40% :

L'article 175 de la Constitution a été, dès l'établissement des premiers budgets provinciaux, au centre d'une forte polémique entre le pouvoir central et les provinces. Le deuxième alinéa de cet article accorde, en effet, aux provinces « 40% des recettes à caractère national » et les autorise à prélever ce montant « à la source ». Compte tenu de la faiblesse des taxes spécifiques liées à leurs compétences propres, les provinces attendaient tout de leur quotes-parts des 40%. Selon leurs estimations, elles auraient dû représenter au moins 70% de leurs recettes budgétaires. Toutefois, pour que ces versements aient lieu, encore faut-il fixer la nomenclature des impôts et taxes concernés, en établir la répartition et définir des procédures de paiement, ce que le gouvernement s'est constamment refusé à faire. Lors de la première Conférence des gouverneurs tenue à Kisangani en juin 2009, les gouverneurs des provinces les plus riches - le Katanga<sup>22</sup>, le Bas-Congo et Kinshasa - ont tenté de porter ce problème sur la place publique, mais ont rapidement abandonné la partie devant le refus obstiné du Président. C'est seulement le 23 février 2013, c'est-à-dire plus d'un an après la fin du mandat des députés et des gouverneurs que le Président et son Premier Ministre consentent à signer l'ordonnance-loi qui met en place un système plus organisé de reversement.

Selon de nombreux témoignages recueillis au cours de la mission, y compris auprès de plusieurs gouverneurs et présidents d'assemblée, la parution de ce texte n'a malheureusement pas fondamentalement changé les pratiques du Ministère des Finances et de la Banque Centrale. Ceux-ci continuent de verser irrégulièrement des quotes-parts bien inférieures aux 40% prévus. Les autorités provinciales estiment que l'Etat ne rétrocède globalement que 5 à 15%<sup>23</sup> et selon un mode de répartition qui ne semble s'appuyer sur aucun critère objectif, mais plutôt sur des variables politiques ou régionales. Ainsi, le Maniema avec ses 2,2 millions habitants reçoit pratiquement un montant identique à celui du Kasai occidental qui compte 5,7 millions d'habitants<sup>24</sup>.

Ce refus du pouvoir central d'accorder aux provinces les ressources financières auxquelles les textes leur donnent droit se vérifie une fois de plus dans l'exemple suivant, évoqué par le gouverneur de la province du Bas-Congo<sup>25</sup>. L'article 221, alinéa 2 de la loi du 13 juillet 2011 sur les Finances publiques stipule que « *s'agissant des recettes pétrolières, une allocation de 10% de la part revenant aux provinces est*

---

<sup>22</sup> En 2012, Moïse Katumbi, gouverneur du Katanga, membre du parti présidentiel, faisant le bilan de son mandat, avouait n'avoir pu réaliser qu'à peu près 10% de son programme et se justifiait en mettant en cause « l'attitude du gouvernement central qui a violé la Constitution en refusant de permettre aux provinces de retenir à la source les 40% des recettes qu'elles réalisent ». Il dénonçait le système des « ordres de paiement permanent » mis en place, en disant que cela consistait pour les Présidents des assemblées provinciales à « aller à Kinshasa pleurnicher au ministère du Budget pour réclamer leurs droits et revenir avec des promesses »

<sup>23</sup> Cette fourchette est confirmée par les experts de l'USAID. (Interview du 27 août 2013)

<sup>24</sup> Interview de M. Alex Kande, gouverneur du Kasai occidental (4 sept. 2013)

<sup>25</sup> Interview du 29 août 2013.

*attribuée à la province productrice à titre compensatoire pour réparer les dommages d'environnement résultant de l'extraction* ». Alors que cette allocation nouvelle devrait rapporter environ 50 millions d'USD au budget provincial du Bas-Congo, c'est seulement une somme d'un peu plus de 3,5 millions qui lui est attribuée par l'Etat.

La lenteur avec lesquels les textes relatifs aux finances provinciales ont été préparés et adoptés, la réticence du pouvoir à les mettre en application, ne s'expliquent pas seulement par la complexité de la matière, par des dysfonctionnements administratifs ou par une méfiance somme toute normale de la part d'un pouvoir central vis-à-vis d'une politique nouvelle de décentralisation. En vérité, cette politique de captation des ressources financières au profit de l'Etat central et d'assèchement des provinces vise à maintenir intacts les flux et circuits financiers actuels et à continuer à en faire bénéficier le cercle restreint qui entoure le Président.

En effet, études et rapports, nationaux ou internationaux<sup>26</sup>, montrent que l'on assiste, au niveau central, à un véritable pillage des ressources du pays ainsi qu'à de vastes détournements d'argent public.

Dans son rapport 2013, l'African Progress Panel, présidé par l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, consacre plusieurs pages<sup>27</sup> aux « pertes de revenu en RD Congo » et indique « *qu'entre 2010 et 2012, la RDC a perdu au moins 1,36 milliards de USD de recettes provenant de la sous-évaluation des actifs miniers vendus* », c'est-à-dire le double des budgets annuels alloués, en 2012, à la santé et à l'éducation.

Lors d'assises nationales réunissant, en mai 2013, les institutions de la République, les régies financières tant nationales que des onze provinces, le vice-premier ministre Daniel Mukoko, lui-même, déclarait : « *le niveau des recettes que nous avons dans notre pays est très faible par rapport à notre potentiel. Et les maux qui plombent la collecte de ces recettes sont bien connus : corruption, fraude, concussion, interventionnisme...* »

Dans un rapport publié le 12 août 2013, l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) note que « *27 institutions publiques sur 33 ont gravement violé les dispositions réglementaires et institutionnelles en matière de passation des marchés publics* ». L'étude effectuée avec l'aide du Cabinet Grant Thornton Sénégal portait sur 255 marchés conclus entre octobre 2010 et décembre 2011 pour un montant global de 705 millions d'USD. L'ARMP s'alarme en particulier du fait que « *certaines responsables procèdent au paiement des travaux avant même la certification des services rendus* ».

Le responsable du programme « Bonne gouvernance et renforcement des capacités des Assemblées provinciales » de l'USAID/DAI, interviewé en août 2013 sur l'attitude du pouvoir central à propos du conflit financier opposant l'Etat central et les Provinces, concluait de façon totalement résignée : « Nous ne pouvons pas compter sur Kinshasa pour résoudre ce problème des 40%, nous conseillons donc aux provinces d'améliorer la collecte de leurs taxes spécifiques et de lutter au mieux contre la corruption au niveau local ».

---

<sup>26</sup> Cf. « Corruption and Governance in the DRC », Muzong Kodi, Institute for Security Studies, 2008.

<sup>27</sup> African Progress Panel, Rapport 2013, p 55 et suivantes.

La conséquence la plus visible au niveau local est une atrophie complète des budgets provinciaux, dont les montants se situent généralement entre 100 et 200 millions d'USD, soit une vingtaine d'USD par habitant<sup>28</sup> et par an. De tels budgets ne laissent aux gouverneurs et à leurs gouvernements que d'infimes moyens d'intervention une fois payés les salaires et les frais de fonctionnement et les condamne finalement à l'inaction.

## 2. Le refus du transfert des compétences :

L'article 204 de la Constitution donne aux provinces une compétence exclusive dans plus d'une vingtaine de secteurs aussi importants que : l'enseignement primaire, secondaire et professionnel ; l'organisation des soins de santé primaire ; l'élaboration des programmes agricoles et forestiers et leur exécution ; l'habitat urbain et rural, la voirie et les équipements collectifs provinciaux ; l'exploitation des sources d'énergie et la production de l'eau pour les besoins de la province. Cet article constitue l'épicentre de la nouvelle politique de décentralisation ; son application est déterminante pour sa réussite et sa visibilité par les citoyens.

Relevant en 2010 « *l'ineffectivité du transfert de ces compétences et des ressources correspondantes aux provinces, [pourtant] prescrit par la Constitution et explicité par la loi du 31 juillet 2008* », le CTAD du Ministère de l'Intérieur recommandait un transfert complet au cours de l'année, de 4 secteurs prioritaires (Education, santé, agriculture et développement rural). Malheureusement, force est de constater qu'en 2013, les provinces ne contrôlent toujours pas ces secteurs et qu'elles n'en gèrent ni les personnels, ni les investissements. Interrogé sur ce sujet, le gouverneur de la Province Orientale<sup>29</sup>, indique que les crédits d'investissements pour ces secteurs représentent environ une quarantaine de millions d'USD dans son budget, mais que moins d'1% lui ont réellement été transférés. En fait, tous les investissements restent gérés directement à partir de Kinshasa par les Ministres « centraux ». L'argument souvent avancé dans les couloirs de ces ministères, selon lequel les gouverneurs ne seraient pas capables de respecter les règles de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, particulièrement en matière de marchés publics, sonne étrangement venant de la part d'une administration centrale surtout connue pour son exceptionnelle aptitude au coulage des recettes et au détournement des fonds publics. Même si les pouvoirs provinciaux ne sont pas sans reproche, ce refus de transférer aux provinces leurs compétences constitutionnelles cache clairement une volonté des hommes au pouvoir à Kinshasa de garder le contrôle sur des sources d'enrichissement délictueuses.

## 3. La manipulation politique

La décentralisation a dû subir, dès sa naissance, le harcèlement d'un pouvoir et d'un président qui ne la concevaient que soumise à leur contrôle.

Ainsi, au tout début de 2007, les élections des chefs de l'exécutif provincial dans les quatre provinces qui avaient élu en 2006 une majorité d'opposition dans leurs assemblées provinciales (Equateur, Bas-Congo, Kinshasa et Kasai Oriental) ont fait l'objet de « grandes manœuvres » de la part du parti présidentiel, l'Alliance pour la Majorité Présidentielle (AMP). Celui-ci est parvenu, en multipliant les candidatures et

---

<sup>28</sup> Par comparaison, le montant du budget national de la RDC en 2013 représente environ 110 USD/habitant ; pour mémoire, en France, le montant du budget 2013 représente environ 8500 USD/Hab.

<sup>29</sup> Interviews des 3 et 4 sept. 2013.

en achetant les voix, à faire élire trois des siens, contrairement à toute logique politique et sans qu'aucune protestation ne soit émise, ni par la CEI, ni par la Communauté internationale pourtant intensément mobilisée autour de ces élections congolaises<sup>30</sup>. José Makila, alors membre du MLC de JP Bemba, fut le seul gouverneur d'opposition élu, en Equateur, mais il disparut rapidement en 2008, victime des « affaires » et de l'hostilité des siens.

La conception étroite et restrictive de la décentralisation prévalant dans le cercle présidentiel, va trouver une nouvelle occasion de s'exprimer lors de la révision constitutionnelle conclue en janvier 2011, à quelques mois des élections générales. En effet, le Président de la République parvient, à cette date, à faire adopter par les deux Chambres du Parlement réunies en Congrès, une disposition nouvelle qui lui confère le pouvoir de relever de leurs fonctions les gouverneurs et de dissoudre les assemblées provinciales « *lorsqu'une crise grave et persistante menace d'interrompre le fonctionnement régulier des institutions provinciales* » (art. 197 et 198 de la Constitution). Si la dissolution n'a pas à ce jour été utilisée, le président Kabila a, d'ores et déjà, fait usage de son nouveau droit à l'encontre de deux gouverneurs, ceux de l'Equateur et du Kasaï occidental.

Inversement, les gouverneurs bien en cour à Kinshasa peuvent compter sur la Présidence pour se maintenir en poste, y compris contre la volonté de leur assemblée provinciale. Ainsi, Julien Paluku, gouverneur du Nord Kivu, contesté par son assemblée et objet d'une probable motion de censure, a été, à deux reprises, « protégé » par J. Kabila qui n'a pas hésité à déployer les forces de police et de sécurité autour de l'immeuble de l'assemblée à Goma pour empêcher la tenue de la séance qui devait décider du sort du gouverneur. Cet épisode n'a pas été le seul puisque le gouverneur Baende de l'Equateur, avant d'être chassé de son poste, avait aussi bénéficié de cette « protection » présidentielle, de même que son collègue du Bandundu.

Enfin, il ne fait guère de doute qu'en lançant le cycle électoral de 2011, le pouvoir n'avait aucunement l'intention d'organiser, dans la foulée des élections nationales, un scrutin provincial. Après avoir fourni beaucoup d'efforts pour modifier le mode de scrutin présidentiel et le ramener à un seul tour, il est vite apparu que l'élection des députés provinciaux n'était plus une priorité de la CENI et que la légitimité des gouverneurs et des sénateurs n'était pas non plus la préoccupation majeure des plus hauts responsables de l'Etat.

Bien plus, bafouant le principe d'autonomie des provinces et de leurs autorités et confirmant leur volonté d'instrumentaliser les exécutifs provinciaux, Joseph Kabila et sa majorité n'ont pas hésité à utiliser les gouverneurs en les engageant directement dans la bataille électorale de 2011. Ainsi, sept gouverneurs<sup>31</sup> se sont présentés comme candidats de la Majorité Présidentielle (MP) à la députation nationale, sans d'ailleurs qu'aucun ne renonce, à aucun moment, à ses fonctions de chef de l'exécutif de sa province et aux privilèges qui s'y attachaient. Certains ont été vus participant à la fraude et exerçant des

---

<sup>30</sup> Cette fraude provoqua au Bas-Congo d'importantes manifestations du mouvement Bundu Dia Kongo (BDK) qui furent durement réprimées en février 2007. En 2008, l'enquête de Human Rights Watch et le rapport spécial du Haut-Commissariat pour le Droits de l'Homme des NU estimeront à 105 le nombre morts liés à cette répression.

<sup>31</sup> Les gouverneurs Menard Autsai de Province Orientale, Jean-Claude Baende de l'Equateur, Marcelin Chisambo du Sud Kivu, Trésor Kapuku du Kasaï occidental, André Kimbuta de Kinshasa, Simon Mbatshi du Bas-Congo, et Julien Paluku du Nord Kivu ont été candidats aux législatives de 2011.

pressions directes sur les électeurs de leur circonscription<sup>32</sup>. Les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes puisque quatre gouverneurs seulement ont été élus<sup>33</sup>, ceux du Nord Kivu et de Kinshasa choisissant, d'ailleurs, de rester à leur poste plutôt que de rejoindre l'Assemblée nationale. Cela dit, ces candidatures « officielles » ont fortement exacerbé les tensions pendant la campagne électorale et contribué à brouiller encore un peu plus, aux yeux des citoyens, l'image des gouverneurs ainsi que la nature de leurs fonctions et de leurs responsabilités.

Cette démarche, contraire à l'esprit de la Constitution dont le Président de la République est le gardien, participe apparemment d'un programme plus vaste consistant à déconstruire les bases sur lesquelles les Congolais et la Communauté internationale tentaient, depuis 2003, de rebâtir la nouvelle République.

### **3 – La déconstruction de la République**

L'environnement politique et juridique dans lequel les pouvoirs provinciaux ont été contraints d'opérer pendant leur premier mandat et leur échec amènent à poser la question plus générale de l'attitude du Président Kabila et de son régime vis-à-vis de la Constitution. Parallèlement, la banqueroute électorale de 2011, le refus d'organiser les élections provinciales à la date prévue avec en arrière-plan l'interdiction constitutionnelle de briguer un troisième mandat, obligent à s'interroger aussi sur les réelles intentions du Président face à l'échéance de 2016.

#### **3.1 – *Les atteintes à la Constitution***

Dans l'esprit de tous les responsables nationaux ou étrangers qui ont accompagné de 2003 à 2006 la longue Transition congolaise, le premier mandat présidentiel et la première législature devaient permettre de « poser les bases d'un nouvel ordre politique démocratique en RDC<sup>34</sup> » et de voir, enfin, les institutions politiques du pays animées par des responsables élus.

Marqué dès son origine par les violentes répressions menées contre les adeptes du BDK<sup>35</sup> au Bas-Congo en janvier 2007 et contre le dernier carré des partisans de J-P Bemba, dans la capitale, au mois de mars, le pouvoir du président Joseph Kabila s'est surtout, par la suite, distingué par la traque ou la corruption des opposants et un certain mépris pour la Constitution. L'affaire de la Cour Constitutionnelle qui dure depuis bientôt deux ans en offre le plus parlant exemple.

S'agissant des articles 157 et suivants de la Constitution relatifs à la création de la Cour Constitutionnelle, institution centrale du pouvoir judiciaire, mais aussi rouage essentiel à l'équilibre entre les pouvoirs, le Président va, en effet, faire la preuve de son obstination à s'opposer à une disposition constitutionnelle qu'il juge de nature à

---

<sup>32</sup> Des témoignages directs ont été fournis et documentés par les observateurs de la mission d'observation électorale de l'UE, en ce qui concerne les agissements des gouverneurs en Equateur et au Kasai occidental.

<sup>33</sup> MM. Autsai, Kimbuta, Mbatshi et Paluku ont été élus.

<sup>34</sup> Formule consacrée utilisée dans l'Accord Global et Inclusif signé en Afrique du Sud et mettant fin à la guerre.

<sup>35</sup> Bundu dia Kongo, mouvement politico-religieux fortement implanté au Bas-Congo ainsi que dans les zones limitrophes de l'Angola et du Congo Brazzaville.

fragiliser son pouvoir et à affaiblir ses prérogatives. Chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois (a.160), juge du contentieux des élections présidentielles et législatives (a.161) et juge pénal du Président et du Premier Ministre (a.163), la Cour Constitutionnelle doit, conformément à l'article 169, faire l'objet d'une loi organique pour son organisation et son fonctionnement. Cette loi a été adoptée à deux reprises par les parlementaires sans que le Président ne se sente l'obligation de la promulguer, malgré les dispositions de l'article 140<sup>36</sup>. L'itinéraire suivi par cette loi donne, à lui seul, une idée de la multiplicité des obstructions mises en œuvre pour en éviter l'adoption et met crument en lumière l'attitude adoptée par le Président de la République, face au Parlement où il détient pourtant la majorité et vis-à-vis du texte constitutionnel. Déposée le 30 octobre 2007 par le député MLC Mohamed Bule, la proposition de loi n'est examinée en plénière par les deux Chambres qu'en novembre 2008, puis elle reste à l'examen de la Commission mixte jusqu'au 7 novembre 2009, date à laquelle elle est finalement adoptée en des termes identiques par l'Assemblée et le Sénat. Une seconde lecture est demandée par Joseph Kabila le 26 octobre 2010, sans que l'on comprenne bien pourquoi il a fallu plus d'un an au texte adopté pour franchir les quelques centaines de mètres qui séparent le Palais du Peuple de la Présidence et tout ceci en contradiction flagrante avec le libellé de l'article 137 de la Constitution qui donne 15 jours au Président pour demander cette seconde lecture. Plus grave encore, après examen de la constitutionnalité du texte par la Cour Suprême de Justice, la loi est adoptée une seconde fois le 6 avril 2011 à la quasi-unanimité des parlementaires<sup>37</sup> et n'était toujours pas promulguée en octobre 2013, soit six ans après son dépôt.

Cette obstruction de Joseph Kabila qui peut être assimilée à l'exercice d'un droit de veto que la Constitution ne lui donne pas, a pour conséquence de maintenir en place l'ancienne Cour Suprême de Justice<sup>38</sup>, institution décriée pour sa longue tradition de soumission aux pouvoirs exécutifs qui se sont succédés depuis l'Indépendance et que le constituant de 2005 s'était résolu à démanteler. Composée de 9 juges, dont 3 désignés par le Président de la République, 3 par le Parlement et 3 par le Conseil Supérieur de la Magistrature, installés pour un mandat de neuf ans, la Cour Constitutionnelle devrait offrir davantage de garanties d'indépendance et de compétence que la CSJ, même si le naufrage de cette institution judiciaire s'explique autant par la crise éthique et socio-économique qui touche les magistrats congolais que par la composition et le statut des organes qui la composent.

Dans son effort à défendre l'indéfendable, dès lors que celui-ci est le fait du Président, M. Boshab s'efforce, dans son ouvrage consacré à la révision constitutionnelle, d'incriminer la mauvaise rédaction de l'article 140 de la Constitution, pour expliquer le refus de promulgation de Joseph Kabila. Ainsi, il va répétant que « *l'article 140 n'est qu'une simple incantation*<sup>39</sup> » et « *un leurre*<sup>40</sup> » et qu'à son avis, « *à partir du moment où les Chambres transmettent le texte de loi au Président pour promulgation, elles sont*

---

<sup>36</sup> L'alinéa 2 de l'article 140 de la Constitution indique que « à défaut de promulgation de la loi par le Président dans les délais constitutionnels, la promulgation est de droit ».

<sup>37</sup> Au Sénat, la loi a été adoptée à l'unanimité par les 82 votants ; à l'Assemblée nationale par 441 voix et une abstention.

<sup>38</sup> La CSJ a été créée par la Constitution du 1<sup>er</sup> août 1964 (article 125) et reprise par la Constitution du 24 juin 1967 (article 59). Mais son entrée effective en service a eu lieu le 23 novembre 1968. Elle a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des missions d'observation électorale, nationales et internationales, en 2011.

<sup>39</sup> Ibid. p 213

<sup>40</sup> Ibid. p 219

*totalelement dessaisies* ». Toutefois, il est bien forcé d'admettre que l'on pourrait aussi voir dans l'attitude du Président « *un viol intentionnel de la Constitution* » au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 165 et admettre finalement, « *comme le fait la doctrine française* », que « *le refus de prendre un décret de promulgation soit considéré comme un manquement à ses devoirs, de nature à ouvrir la voie à la destitution* »<sup>41</sup>. Sans argument juridique, l'auteur conclut par une formule qui sonne comme un aveu et rappelle plus, chez lui, le Secrétaire général du PPRD que le professeur de droit : « *Il reste seulement à espérer que celui qui a la charge d'assurer, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions ainsi que la continuité de l'Etat, puisse éviter le blocage des institutions par la non-promulgation des lois régulièrement adoptées par les deux Chambres* »<sup>42</sup>.

### **3.2 – Illégitimité des Institutions et élasticité des mandats**

On assiste, particulièrement depuis les élections de novembre 2011, à un processus inquiétant d'affaiblissement et de délégitimation des Institutions politiques congolaises. Les multiples fraudes<sup>43</sup> qui ont entachées les élections présidentielles et législatives ont installé à la Présidence un Chef d'Etat qui a beaucoup de mal à se faire respecter par ses pairs africains et au Palais du Peuple, une Assemblée Nationale improbable, au sein de laquelle 45 partis sont représentés par un seul député, 74 partis par moins de 5 et où le parti présidentiel, PPRD, dispose de 62 sièges sur 500 soit 12% de la représentation nationale. La création par les ténors de la Majorité d'innombrables micro-partis politiques afin de bénéficier des avantages du mode de scrutin et les querelles internes consécutives à des invalidations « surprises » par la CSJ, ont créé une Chambre inconsistante et incapable d'exercer ses fonctions de contrôle de l'exécutif et de contrepoids institutionnel.

L'incapacité de la CENI à organiser, dans la foulée des élections nationales, les élections provinciales qui auraient dû renouveler le mandat des députés provinciaux en 2012, a, elle aussi produit une cascade de conséquences désastreuses en matière de légitimité des institutions. L'ensemble des assemblées provinciales bénéficient depuis plus d'un an et demi d'une prolongation, de fait, de leur existence qui permet aujourd'hui au pouvoir de justifier la prolongation des mandats sénatoriaux et le maintien dans leurs fonctions des gouverneurs. Certes, l'article 103 de la Constitution, applicable mutatis mutandis aux assemblées provinciales, qui stipule que « *le mandat de député expire à l'installation de la nouvelle assemblée* » peut autoriser, en droit, l'extension de la « *législature provinciale* » jusqu'à de nouvelles élections provinciales, mais quelle est la légitimité de ces institutions aux yeux des citoyens qui les ont élues pour cinq ans ? Combien de temps cette extension peut-elle durer sans constituer un déni démocratique ?

Par ailleurs, peut-on vraiment s'appuyer sur l'article 105<sup>44</sup> pour prolonger le Sénat ? En effet, les sénateurs sont élus au second degré par des députés provinciaux qui continuent de siéger et exercent la totalité de leurs fonctions ; la nouvelle CENI est, quant à elle, totalement opérationnelle et en mesure d'organiser des élections de second degré au niveau des provinces.

<sup>41</sup> « Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la Nation », Evariste Boshab, p 219 et 220.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Cf. Communiqué du Carter Center: DRC Presidential Election Result Lack Credibility, 10 décembre 2011. Rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne, [www.moeue-rdc.eu](http://www.moeue-rdc.eu)

<sup>44</sup> Article 105 : « *Le mandat de sénateur...expire à l'installation du nouveau Sénat* ».



Pour ajouter à cet imbroglio, l'article 226<sup>45</sup> de la Constitution, modifié en 2011, vient jeter le trouble à propos du nombre exact des circonscriptions électorales devant élire les sénateurs. Face à cette situation qui met en jeu la légitimité même du Sénat, la Cour Suprême de Justice, à défaut de Cour Constitutionnelle, aurait dû être saisie en interprétation de la Constitution, par une des autorités publiques autorisées à la saisir conformément à l'article 161<sup>46</sup>. Cela n'a pas été le cas, comme si le pouvoir voulait laisser s'installer une suspicion générale sur la légitimité de l'institution concernée.

Enfin, en organisant, en octobre 2012, l'élection de nouveaux gouverneurs dans quatre provinces (Bas-Congo, Equateur, Kasai occidental et Province orientale) pour remplacer des gouverneurs démissionnaires, la CENI a prouvé que des élections au deuxième degré étaient possibles ; la CSJ, en validant l'élection de ces gouverneurs, a quant à elle, confirmé que les votes des députés provinciaux étaient tout à fait valables. Ceci amène évidemment à poser la question du maintien dans leurs fonctions des quatre gouverneurs ayant dépassé le terme de leur mandat de cinq ans, à savoir les gouverneurs de Kinshasa, du Katanga<sup>47</sup>, du Nord Kivu et du Kasai oriental, alors qu'aucun article de la Constitution n'autorise expressément un gouverneur à rester en fonction au-delà de cinq ans. Là aussi, l'impression qui domine est que le pouvoir instaure des mandats à durée variable et contribue au désordre institutionnel.

L'état institutionnel de la RD Congo en ce mois de septembre 2013 est celui d'un patchwork au sein duquel des organes politiques de légitimité diverse et souvent discutable cohabitent avec des autorités aux mandats élastiques, sous le regard d'un juge suprême ayant depuis plus de 7 ans dépassé l'âge de la retraite et sous l'autorité d'un Président « arbitre » qui au lieu de veiller au respect des règles constitutionnelles encourage les fraudeurs.

### 3.3 – Vers la « transition consensuelle » ?

C'est dans ce contexte institutionnel délétère, encore aggravé, à la fin de 2012, par la relance de la guerre à l'Est par le M-23 que Joseph Kabila, poussé par l'urgence de la situation et les pressions internationales, reprend l'idée d'un dialogue national, avancée par l'opposition après les contestations électorales de 2011, pour finalement convoquer, le 7 septembre 2013, la tenue, sous l'autorité de Léon Kengo, Président du Sénat, de « concertations nationales » destinées à redonner de la cohésion à l'attelage congolais.

---

<sup>45</sup>La RDC est toujours divisée en 11 provinces alors que l'article 2 de la Constitution en instaure 26. Selon l'article 226 : « Une loi de programmation détermine les modalités d'installation des nouvelles provinces citées à l'article 2 de la présente Constitution ». Cette loi de programmation mentionnée à l'a. 226 est, pour l'instant, bloquée au Parlement. Il convient d'ajouter que l'a. 227 prévoyait que les 26 provinces de l'article 2 constitueraient « les circonscriptions électorales des sénateurs **pour la première législature** » ;

<sup>46</sup> Article 161 : « La Cour Constitutionnelle connaît des recours en interprétation de la Constitution sur saisine du Président de la République, du Gouvernement, du Président de l'Assemblée Nationale, du Président du Sénat, d'un dixième des membres de chacune des chambres parlementaires, des Gouverneurs de provinces et des Présidents des Assemblées provinciales ».

<sup>47</sup> Moïse Katumbi, dans une interview donnée à Jeune Afrique le 27/03/2013 avoue au journaliste qui l'interroge sur ce sujet : « vous savez que je travaille dans l'illégalité depuis un an. J'ai été élu pour un mandat de cinq ans. Mais notre Etat ne dispose pas des moyens nécessaires à l'organisation de nouvelles élections pour le moment. Alors, je reste ».

Feignant de ne pas s'apercevoir que les deux principaux partis de l'opposition, l'UDPS d'Etienne Tshisekedi et l'UDC de Vital Kamerhe<sup>48</sup>, refusaient de participer à ce forum, le couple Kabila/Kengo se lance dans une opération de re-légitimation du régime, en évitant tout processus électoral. Après avoir pourfendu la Transition de 2003-2006, après avoir qualifié le système « 1+4<sup>49</sup> » de vestibule « *ou tout doit être négocié tout le temps* », après avoir appelé à la fin de la « *recréation*<sup>50</sup> », le Président Kabila et ses conseillers redécouvrent les vertus de la « démocratie consensuelle » et de la nécessité de conclure un « pacte républicain entre les principales forces du pays ».

Si l'on en croit les documents qui ont circulé au sein des groupes participant à ces concertations, « *pour faire face aux menaces qui pèsent sur le destin de la République* » la constitution d'un gouvernement de consensus à l'issue des concertations « *aurait l'avantage de procurer à la République une relative stabilité politique qui permettrait de triompher des périls qui la guettent* ». La recomposition de la majorité parlementaire et l'élargissement du gouvernement à quelques opposants fraîchement ralliés, devraient donc, pour les promoteurs de ce forum, suffire à endiguer la dérive institutionnelle et à ressouder le peuple congolais derrière ses autorités.

En fait, derrière cette conversion subite à la « démocratie participative » et derrière cet argumentaire, se profilent, en fait, l'angoisse de l'échéance de 2016 et les difficultés de briser d'ici là le double verrou constitutionnel des articles 70 et 220<sup>51</sup>. Conscient de l'existence d'une forte opposition populaire à tout projet de révision de ces articles, effrayé à l'idée de devoir, sans aucun doute, affronter de face l'Eglise catholique qui a fait savoir, à plusieurs reprises, qu'il s'agissait là d'une ligne rouge qu'elle ne laisserait pas franchir, le Président Kabila, désormais sous le regard d'une communauté internationale moins indulgente, cherche désespérément à gagner du temps. La mise en place d'une « Transition consensuelle » « unanimement » réclamée à l'issue de « concertations nationales » est le moyen qui a été trouvé pour permettre « un atterrissage en douceur » du second mandat présidentiel et pour franchir le cap périlleux du 20 décembre 2016<sup>52</sup>. Un « pacte républicain » préparé lors des « concertations » devrait être proposé à l'adoption du Parlement et autoriser le Président de la République à bénéficier, comme d'autres, d'une prolongation de son mandat sur la base d'une disposition constitutionnelle transversale qui semble être la seule dont l'ensemble de la classe politique congolaise exige désormais le respect absolu : « *A la fin de son mandat, tout élu de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective de son successeur élu* »<sup>53</sup>.

Le bonus qui sera accordé au Président dépendra évidemment du calendrier électoral que la CENI de l'Abbé Malumalu est en train d'élaborer, de sa crédibilité et surtout de

---

<sup>48</sup> E. Tshisekedi arrivé second à l'élection présidentielle de 2011, a recueilli 32,33% des voix, V. Kamerhe a, quant à lui, obtenu 7,74% des voix. L'UDPS dispose de 34 députés à l'AN, l'UNC de 24.

<sup>49</sup> Pendant la période de Transition, le pouvoir était partagé entre 1 Président et 4 Vice-Présidents provenant des différentes composantes de l'opposition, des groupes armés et de la société civile.

<sup>50</sup> Dans son discours d'investiture du 6 décembre 2006, Joseph Kabila indiquait que sa prise de fonctions marquait « la fin de la récréation », voulant signifier qu'après les palabres et la paralysie de la Transition, il allait ouvrir une période de réformes et de changement.

<sup>51</sup> L'article 70 interdit au Président de briguer un troisième mandat, quant à l'article 220, il interdit toute révision constitutionnelle de cette disposition.

<sup>52</sup> Le 20 décembre 2016 J. Kabila achèvera les cinq années de son second et dernier mandat.

<sup>53</sup> Cette formule est reprise dans la Constitution pour le Président de la République (a. 70), les députés nationaux (a.103), les sénateurs (a. 105), les députés provinciaux (a. 197), mais pas pour les gouverneurs.

son respect. Selon des informations recueillies auprès de cadres de la CENI, le calendrier électoral en voie d'élaboration prévoit, comme on peut s'en douter, un scrutin présidentiel en novembre 2016, mais les étapes antérieures décrites dans cette feuille de route appellent d'ores et déjà quelques interrogations et suscitent de sérieuses inquiétudes.

La première préoccupation vient de l'ordre des scrutins que la CENI prévoit d'organiser. Si l'on en croit le projet en question, la CENI proposerait de tenir des élections locales en décembre 2014 et janvier 2015 puis des provinciales suivies de sénatoriales en octobre et décembre 2015 et finalement les législatives et présidentielles, en novembre 2016. S'il est louable de prévoir, dans ce planning, des élections locales qui n'ont, jusqu'ici, jamais eu lieu, c'est pourtant l'organisation des élections provinciales qui constitue aujourd'hui l'urgence absolue. Attendre décembre 2015, c'est-à-dire encore plus de deux ans pour redonner une légitimité aux assemblées provinciales, aux gouverneurs et au Sénat, relève de l'irresponsabilité. Comment peut-on justifier des prolongations de quatre ans pour des mandats qui en comptent cinq ? Pourquoi donner la priorité à des élections locales qui nécessitent une très longue préparation législative (Loi sur le découpage et la répartition des sièges), réglementaire (décrets et arrêtés d'application de la Loi de 2008 sur les ETD) et technique (cartographie) ?

Les délais de mise en œuvre des différentes étapes prévues dans ce calendrier, constituent la deuxième préoccupation, surtout si l'on garde en mémoire la façon dont la CENI a opéré en 2011. Ainsi, il est prévu que le fichier électoral qui avait suscité les plus vives critiques de l'opposition, mais aussi des groupes d'observation électorale, soit entièrement « nettoyé » avant la fin de cette année. Qui va se charger de l'audit ? Quelles concertations préalables a-t-on envisagées ? Est-il prévu de réimprimer de nouvelles cartes d'électeurs une fois le fichier consolidé ? Autant de questions qui peuvent, selon les réponses qu'on y apporte, entraîner un allongement plus ou moins important des délais prévus.

Enfin, il semble acquis qu'avant l'organisation de tout nouveau scrutin, il soit envisagé de procéder à un recensement général de la population pour permettre notamment une répartition plus exacte des sièges de députés nationaux. Même s'il s'agit-là d'une tâche importante et utile, notamment pour le développement économique et social - le dernier recensement remonte à 1994 - chacun sait l'ampleur d'une telle opération dans un pays aussi vaste et dépourvu d'infrastructures que la RDC et on mesure le retard qui en résultera inévitablement dans l'organisation des scrutins.

La CENI du pasteur Mulunda<sup>54</sup> ayant, semble-t-il, laissé derrière elle un champ de ruines et quelques dettes, il sera également intéressant d'entendre les responsables de la CENI expliquer, comment et dans quels délais, ils espèrent reconstituer le potentiel humain et technique de l'administration électorale et convaincre les donateurs qui sortent à peine de l'expérience pénible de 2011, de contribuer une nouvelle fois au financement d'un cycle électoral en RDC<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Le Pasteur Ngoy Mulunda a présidé la CENI de 2010 à 2013. Personnage très contesté, proche du Président de la République, il porte une importante part de responsabilité dans la faillite électorale de 2011 et dans l'état actuel de la CENI.

<sup>55</sup> Voir à ce sujet, le très intéressant article de Timothy Reid "Congolese elections 2011: Mostly a problem of Global Governance and negative 'Soft Power', not resources" Journal of African Elections, Vol. 12 N 1 (2013)

Par ailleurs, le projet de calendrier qui devrait être mis en circulation reste bien vague sur un des aspects très contestables des deux derniers cycles électoraux, celui du contentieux électoral. La CENI ne dit rien sur la mise en place de la Cour Constitutionnelle ni sur celles des Cours administratives d'appel compétentes pour examiner le contentieux électoral des provinciales en application de l'article 74 de la loi électorale du 25 juin 2011. En l'absence de remise en ordre du contentieux électoral, les prochaines élections, nationales ou provinciales, risquent une nouvelle fois d'être l'objet de manipulations grossières de dernière minute, loin du regard des observateurs.

## **Conclusion sous forme de recommandations**

Un scénario politique, même s'il est écrit avec soin, n'est jamais absolument certain de se réaliser, surtout en RD Congo, où les interférences des puissances régionales et internationales restent souvent déterminantes et les irruptions de la population, totalement imprévisibles.

Sans évoquer l'intervention de ces facteurs exogènes, il apparaît que l'ensemble des voix qui pourraient s'opposer à cette dérive hors du cadre constitutionnel voulue par Joseph Kabila et soutenue par ceux qui y trouvent aujourd'hui intérêt, ne se sont pas encore exprimées. Les parlementaires de l'opposition qui n'ont pas rejoint les « concertations », leurs leaders Tshisekedi et Kamerhe, certains secteurs de la société civile, notamment la hiérarchie catholique et les défenseurs les plus déterminés de l'état de droit, n'ont pas encore fait connaître leurs avis, de même que l'on n'a pas encore entendu ni le nouveau chef de la MONUSCO, ni madame Mary Robinson<sup>56</sup> sur ce sujet pourtant au centre de leurs préoccupations.

L'urgence est de revenir dans le chemin tracé par la Constitution et de travailler à la réussite des prochaines échéances électorales. Ces objectifs imposent notamment les priorités suivantes, classées par ordre de facilité de mise en œuvre :

1. L'organisation immédiate par la CENI des élections permettant le renouvellement des gouverneurs ayant dépassé les cinq années de mandat ;
2. La promulgation par le Président de la République de la loi organique mettant en place la Cour Constitutionnelle ;
3. Le déblocage, au Parlement, de la loi de programmation relative à la mise en place des nouvelles provinces qui s'y trouve bloquée ;
4. L'engagement de la CENI à réaliser en priorité les élections provinciales pour mettre fin à l'illégitimité des assemblées provinciales et du Sénat ;
5. La libération des prisonniers politiques et l'abandon des poursuites contre les opposants ;
6. La réalisation de l'audit du fichier électoral par une société indépendante choisie après appel d'offre et la conclusion d'un accord général sur l'acceptation du fichier « nettoyé » pour les prochains scrutins ;
7. L'engagement des NU et des autres donateurs de ne soutenir techniquement et financièrement les prochaines élections que si l'article 220 de la Constitution et l'échéance du 20 décembre 2016 pour les présidentielles, sont respectés ;
8. L'application de l'article 175 de la Constitution relatif à la règle des 40%, le transfert aux Provinces des compétences de l'article 204 et la mise en place de la Caisse Nationale de Péréquation devront être effectifs à la date de l'installation des nouvelles assemblées provinciales élues.

---

<sup>56</sup> Mary Robinson, ancienne Présidente de la République d'Irlande (1990-97) et Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme (1997-2002), a été désignée comme Envoyée spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour la région des Grands Lacs.